

Introducción a la cooperación al desarrollo para políticos,
funcionarios y personal laboral de la administración pública local y autonómica española.

Esta publicación ha sido realizada con el apoyo financiero de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). El contenido de dicha publicación es responsabilidad exclusiva de la Fundación MUSOL - Municipalistas por la Solidaridad y el Fortalecimiento Institucional y no refleja necesariamente la opinión de la AECID.

Edita y elabora: Área de comunicación de la Fundación MUSOL.
Fotos: Benito Pajares (El Mundo).
Diseño y maquetación: Quatres la imagen de Internet.
Impresión: Primag.
Junio 2011.

© Copyleft.

Se permite su copia y distribución.

Los contenidos de la presente publicación no tienen fines comerciales y pueden ser reproducidos haciendo referencia explícita a la fuente. Permitida la copia, distribución, exhibición y utilización de la obra bajo las siguientes condiciones: se debe mencionar la fuente (Manual: "Introducción a la cooperación al desarrollo para políticos, funcionarios y personal laboral de la administración pública local y autonómica española", MUSOL, 2011); se permite la utilización de esta obra con fines no comerciales; solo está autorizado el uso parcial o alterado de esta obra para la creación de obras derivadas, siempre que estas condiciones de licencia se mantengan para la obra resultante.



Desde la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) estamos convencidos que la lucha contra el hambre y las desigualdades en el mundo siguen siendo los mayores retos a los que se enfrenta nuestra sociedad. Y que, acabar con la pobreza, no es sólo un compromiso ético, sino una de las condiciones básicas que se tienen que dar para lograr un mundo más justo y en paz, para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

El papel que los Gobiernos Locales, como Administración Pública más cercana al ciudadano, han jugado en estos ya más de 20 años de compromiso solidario, principalmente en la tarea de sensibilización, ha contribuido significativamente en la construcción de una ciudadanía comprometida y solidaria con los pueblos más desfavorecidos del planeta. Y esta ciudadanía exigente y organizada, es la que viene reclamando a lo público una mayor transparencia y eficacia en la gestión de los planes locales y regionales de cooperación al desarrollo.

Apostamos por la formación y la capacitación de los políticos y los técnicos responsables de las áreas de cooperación al desarrollo y por la imprescindible coordinación de los instrumentos, de las actuaciones en terreno y de la información, para alcanzar los objetivos que establece la Declaración de París en relación a la Eficacia de la Ayuda.

Por ello, desde la perspectiva del necesario fortalecimiento de las estructuras de cooperación de las Entidades Locales valoramos muy positivamente la elaboración de este manual, que coincide plenamente con la línea del trabajo dirigido al personal de la Administración Local que estamos desarrollando en la FEMP.

Una guía sobre la cooperación descentralizada, que estoy convencida será de gran utilidad a los responsables en la materia y que es, una muestra más del firme compromiso de MUSOL con el municipalismo y la solidaridad.

Isaura Leal

Secretaría General de la FEMP

Musol tiene como fines estatutarios el fortalecimiento de las estructuras municipales e institucionales y el impulso de programas, acciones y proyectos tendentes a la materialización de la autonomía municipal y a la descentralización como medio de mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos. A tal efecto atiende prioritariamente programas cuyo origen o destinatario sea la institución y las comunidades municipales o regionales. El objetivo que Musol persigue con ello es la erradicación de la pobreza, y lo hace desde el respeto a los valores democráticos, la justicia social, la equidad, el respeto a los derechos humanos y al derecho de todas las personas a decidir sus propios valores y prioridades y organizarse para trabajar por ellos.

La Cooperación Española en los últimos años ha priorizado las actuaciones en este campo, al entender, como ocurrió en nuestros municipios que su fortalecimiento es generador de cohesión social, bienestar y convivencia y por lo tanto un eficaz instrumento para la eliminación de la pobreza.

En este sentido, la actuación de la Cooperación Española se enmarca en el enfoque de trabajo impulsado por la Comisión Europea desde 2008 a través de la comunicación "Autoridades locales: agentes del desarrollo", que destaca e impulsa el papel de la Autoridades Locales de los países miembros en la cooperación internacional, así como valoriza la importancia de las Autoridades Locales en los países en desarrollo, como agentes clave en la mejora de la gobernanza local y en la prestación de servicios públicos, concretamente en el contexto de la descentralización.

La importancia que la Agencia Española de Cooperación Internacional presta al sector de fortalecimiento a los municipios en los países en vía de desarrollo ha ido acompañada de la explosión solidaria de nuestros municipios y de las Comunidades Autónomas, lo cual a su vez ha exigido una respuesta en términos jurídico económico por parte de los profesionales al enfrentarse a un tipo de subvención que se ejecuta fuera de nuestras fronteras y en entornos muchas veces poco ordenados a la hora de la justificación. Esta respuesta se ha producido y como siempre el personal municipal ha superado esta cuestión de modo brillante. Hoy se gestiona eficazmente la actividad solidaria municipal.

Pero la implicación del personal municipal no ha sido solo técnica, desde el municipalismo han surgido actores importantes que se han implicado directamente en la lucha contra la pobreza. Esto mismo se ha producido dentro del Colectivo de funcionarios locales con habilitación de carácter estatal. Muchos Secretarios, Interventores y Tesoreros se alinean hoy con las numerosas instituciones y ONGD's existentes en nuestro país. Y eso no es una novedad. Desde siempre el colectivo al que represento ha sabido estar a la altura de la historia, incorporándose a aquello que le preocupa a nuestra sociedad y aportando a través de su quehacer. No vivimos de espaldas a la sociedad sino que formamos parte de ella y no solo como garantes de la legalidad, sino como actores. Nos preocupa el mundo en que vivimos.

Por eso, cuando Rafael García Maties, compañero y Presidente de MUSOL, del que deseo destacar su especial dedicación y su incansable esfuerzo a esta tarea de la cooperación internacional municipalista, cultivando siempre relaciones con autoridades y actores de la vida local de países en vías de desarrollo que van mucho más allá de la mera ayuda a la implantación de un servicio, a la construcción de un edificio o a un proyecto concreto llevado a cabo en cada lugar del planeta; cuando este infatigable soñador de proyectos que ha convertido en realidades en muchos casos, me pidió prologar el presente Manual, no solo no pude negarme a ello, sino que, antes al contrario, me sentí muy honrado de poder hacerlo. Felicité a MUSOL por esta iniciativa y me uní, como Presidente de COSITAL, inmediatamente a ella.

Este Manual es el fruto de un arduo trabajo en el que han participado, además de miembros del colectivo de COSITAL, otros investigadores y municipalistas. Es un documento cuya única pretensión es difundir entre el colectivo municipalista, funcionarios, personal laboral y responsables políticos los principios básicos de lo que significa la Cooperación Internacional para el Desarrollo con una especial referencia a esta actividad desde y para el municipalismo. Todos tenemos una idea de lo que significa la lucha contra la pobreza y la necesidad de hacerlo, pero es cierto que quienes no estamos dedicados directamente a esta actividad apenas conocemos los aspectos técnicos y jurídicos económicos que lleva aparejada. La Cooperación internacional, más allá de una actividad individual o social que es necesaria para manifestar nuestra solidaridad y decencia ante la pobreza es claramente una actividad de Estado, se integra dentro de las políticas de Estado y tiene por tanto una gran importancia en el diseño de la política exterior de España. De ahí que incorporarnos a la misma como colectivo sea mucho más que un acto de bondad.

La actual crisis económica ha afectado fuertemente a los fondos que destinan nuestros municipios y entidades locales a la cooperación, es necesario por tanto diseñar actividades y mejorar nuestra eficiencia para que con menos recursos podamos hacer lo mismo. El manual al darnos más información e incorporarnos a los instrumentos nos lo permitirá. La difusión de su contenido se realizará a través de varios cursos en los que desde aquí os invito a participar.

Quiero aprovechar la ocasión que me ofrece MUSOL para manifestar mi profunda convicción de que han de ser los gobiernos del mundo desarrollado, directamente y especialmente a través de la Organización de las Naciones Unidas, quienes han de cumplir con la obligación moral de la eliminación de la pobreza en el mundo, lo cual es posible materialmente. No es precisamente un motivo de orgullo que gran parte de la humanidad se halle en la indigencia y que no se estén alcanzando los objetivos marcados como objetivos del milenio por las Naciones Unidas por la falta de compromiso en este sentido.

Estos incumplimientos ponen de manifiesto que la solidaridad internacional está aún muy lejana en el horizonte. Se trata simple y llanamente de hacer justicia y no de ejercer la caridad y es hora de decir claramente que hay que ir transformando definitivamente las relaciones de poder y de dominación, en una u otra forma, en relaciones de fraternidad y justicia universales.

Mientras esto sucede, son muy importantes las actividades de las personas y voluntarios que integran las ONG'S, y en particular aquellas que, como MUSOL, inciden especialmente en la introducción de hábitos de pensamiento y comportamiento en las instancias oficiales y en los organismos oficiales y los gobiernos locales tendentes a mejorar la democracia, y el desarrollo económico y social de los pueblos. Sin embargo, considero que hay que hacerlo sin que ello suponga merma alguna en la exigencia del cumplimiento de las obligaciones en este sentido por parte de las instancias gubernamentales oficiales, que deben ser los principales actores y protagonistas de una cooperación internacional que debía estar mucho más presente en sus actividades y relaciones habituales.

Dicho esto, creo sin duda alguna que es una buena noticia la edición de este Manual y desde aquí hago un llamamiento a las compañeras y compañeros en el municipalismo para que se incorporen a esta actividad, para cuyo desarrollo este manual les servirá de guía y de inestimable ayuda.

Eulalio Ávila Cano

Presidente del Consejo General de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local.

INDICE

Introducción

1. El desarrollo y los países receptores de ayuda

1.1. Concepto de Desarrollo. Evolución del concepto. Crecimiento económico y desarrollo. Etapas de Rostow. Sustitución de importaciones.	11
1.2. Desigualdades Norte-Sur. Teoría de la dependencia. Generación de deuda.	16
1.3. Ayuda económica e intereses estratégicos. Objeto y evolución. Cambios en el sistema de ayuda. Actores y formas de ayuda.	18
1.4. Informes del PNUD sobre desarrollo humano. El Índice de Desarrollo Humano (IDH).	21
Resumen capítulo 1.	25
Bibliografía capítulo 1.	26

2. Cooperación al desarrollo y Globalización

2.1. Cooperación al desarrollo y cambios globales. El nuevo contexto mundial y el papel de la cooperación.	29
2.2. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio.	32
2.3. Intercambio desigual y desafío de la inmigración. Emigración y remesas	40
2.4. Algunos instrumentos de la cooperación: compensación de deuda, ayuda ligada, cláusula democrática. Codesarrollo y su influencia	42
Resumen capítulo 2	47
Bibliografía capítulo 2.	49

3. Políticas de cooperación de ámbito internacional

3.1. Evolución y tendencia. Cumbre del Milenio. Líneas generales de las citas de Roma, Marrakech, París y Agenda de Accra. Especial referencia a los principios de París y de Accra	51
3.2. Instituciones financieras internacionales: FMI, Grupo Banco Mundial, Bancos Asiático y Africano de Desarrollo.	56
3.3. Instituciones multilaterales no financieras: Sistema de Naciones Unidas de Cooperación y Ayuda al desarrollo (PNUD, PMA, UNICEF, ACNUR). Otros organismos: FAO, OIT, OMS, CAD	59
3.4. Cooperación de la UE. Convención de Lomé y países ACP. El FED	62
3.5. Agencias Internacionales de Cooperación: USAID, ASDI, GTZ, ODA.	64
Resumen capítulo 3	65
Bibliografía capítulo 3.	67

4. Política española de cooperación

4.1. Historia de la cooperación española: España, de receptor a donante.	69
4.2. Evolución, modalidades e instrumentos de la AOD española.	70
4.3. Planificación de la política: Objetivos, prioridades temáticas y sectoriales. Áreas preferentes. Ley de cooperación, Planes Directores, Planes Estratégicos.	74
4.4. Cuantía y composición de la ayuda.	77
4.5. Gestión de la cooperación: MAEC, AECID, OTC's y Ministerio de Economía	78
Resumen capítulo 4	80
Bibliografía capítulo 4.	82

5. Cooperación descentralizada

5.1. Cooperación descentralizada en España. Origen y definición. Evolución. Presupuestos. Municipios, Diputaciones, Cabildos, CCAA	83
5.2. Fondos de Cooperación y la Confederación de Fondos	85
5.3. Gestión de la cooperación descentralizada. Instrumentos. Los hermanamientos. Cooperación directa y a través de las ONGD. Convocatorias de subvenciones. Unidades y Agencias autonómicas de cooperación.....	85
5.4. Papel de los entes descentralizados en los ODM.....	89
5.5. Debilidades y fortalezas de la cooperación descentralizada.....	89
5.6. Cooperación descentralizada en el marco de la UE. Programa URBAS y URBAL. Otros programas	91
5.7. Aplicación de la Agenda de Accra en las políticas/estrategias locales de desarrollo	91
Resumen capítulo 5	93
Bibliografía capítulo 5.....	94

6. Las ONG y ONGD

6.1. Definición, tipos y clasificaciones. Código ético y marco legal. Modelos organizativos. Fundaciones y asociaciones	97
6.2. ONG y redes internacionales. Coordinadoras nacional y regionales	99
6.3. Financiación de ONG. Recursos propios y ajenos	100
6.4. Recursos humanos de ONG: personal técnico y administrativo, socios/as, voluntarios/as y personal cooperante.....	100
Resumen capítulo 6	101
Bibliografía capítulo 6.....	102

7. Sociedad civil, voluntariado y participación juvenil

7.1. Sensibilización de la sociedad civil. Movilizaciones sociales del 0,7.....	103
7.2. Participación social en el ámbito de la solidaridad y el desarrollo. Cultura de la solidaridad. Sensibilización social, educación y formación para el desarrollo	103
7.3. Campañas de solidaridad y de sensibilización. Gestión social del desarrollo: programas y proyectos, ayuda humanitaria y de emergencia.....	104
7.4. Otras campañas: comercio justo. Recogida selectiva de productos. Turismo y trabajo solidario. Acogida y vacaciones solidarias	105
7.5. Participación juvenil en la cooperación. El voluntariado. Ley del Voluntariado.....	106
Resumen capítulo 7	108
Bibliografía capítulo 7.....	109

Conclusiones	111
---------------------------	-----

Glosario de siglas	116
---------------------------------	-----

INTRODUCCIÓN

En un mundo cada vez más globalizado y en el marco de una crisis económica mundial, la incorporación de las entidades descentralizadas, especialmente la de los entes locales, en la lucha contra la pobreza y las políticas de solidaridad internacional ha sido un elemento reciente y enriquecedor constitutivo de una nueva agenda de cooperación y ciudadanía global.

Los municipios y demás entes locales españoles en su historia reciente han desarrollado experiencias e instrumentos de gobernabilidad democrática, y gestionado con eficiencia recursos limitados logrando un importante desarrollo social, económico y cultural de las poblaciones. Su personal, tanto políticos como funcionarios y demás empleados públicos, han atesorado experiencias que, sin duda, pueden ser muy útiles para el logro de la eliminación de la pobreza, porque la gobernabilidad democrática, el respeto a los derechos humanos y la gestión eficiente de recursos son elementos esenciales para una buena política de cooperación.

Si bien el personal de los entes locales posee formación y experiencias técnicas indudables, la gestión de las políticas de cooperación y sus compromisos, prácticas y competencias institucionales, exige unos conocimientos adicionales especializados muy necesarios para una cooperación descentralizada de calidad. El propósito de este Manual **“Introducción a la cooperación al desarrollo para políticos, funcionarios y personal laboral de la administración pública local y autonómica española”** es proporcionar recursos conceptuales y herramientas metodológicas básicas, útiles y capaces de promover actitudes y valores identificados con este modelo de ciudadanía global y participativa. El Manual está dirigido especialmente al personal profesional integrante de las instituciones municipales y demás entes que integran la administración local, además de las entidades autonómicas, con la meta de dar a conocer una perspectiva integral del mundo en desarrollo, las políticas de cooperación internacional, los distintos actores implicados y la nueva Agenda del Desarrollo Mundial, cuyos principales exponentes son los Objetivos de Desarrollo del Milenio y los esfuerzos para hacer más eficaz la ayuda al desarrollo, todo ello en un momento en que la cooperación descentralizada se está imponiendo como instrumento esencial del desarrollo.

La elaboración de este trabajo forma parte del proyecto *“Sensibilización, formación y movilización de funcionarios y políticos de los gobiernos locales para la promoción del desarrollo sostenible y los Objetivos de Desarrollo del Milenio”*, financiado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), y cuyo objetivo es aumentar la implicación de funcionarios, personal laboral y político de los gobiernos locales españoles en la promoción del desarrollo humano y sostenible.

Junto a Fundación MUSOL, han colaborado en esta actividad dos entidades relevantes de la administración local. De un lado, el Consejo General de los Colegios Oficiales de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración local (COSITAL) y, de otro lado, la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP).

El documento está estructurado en siete capítulos. El primero de ellos aborda el concepto de desarrollo y las desigualdades entre el Norte y el Sur. El segundo capítulo nos introduce en la política internacional de cooperación y el fenómeno de la globalización, haciendo especial hincapié en la definición de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. El tercer capítulo trata de dar una visión sistémica de la nueva Agenda del Desarrollo Mundial. Los capítulos cuatro y cinco están dedicados específicamente a la política de cooperación española y la cooperación descentralizada. Finalmente, los capítulos seis y siete nos adentran en el mundo de las ONG´s y la participación social.

1. EL DESARROLLO Y LOS PAÍSES RECEPTORES DE AYUDA

1.1. Concepto de Desarrollo. Evolución del concepto. Crecimiento Económico y Desarrollo. Etapas de Rostow. Sustitución de importaciones

1.1.1. Concepto de Desarrollo

El concepto del *Desarrollo* ha ido evolucionando y las principales orientaciones teóricas que ayudan a entender este proceso se presentan más adelante en este manual.

Aunque existan numerosas definiciones de desarrollo, uno de los conceptos más ampliamente aceptados es el de Desarrollo Humano, según el cual el desarrollo no se centra sólo en el crecimiento económico sino que involucra otros aspectos imprescindibles. El concepto de desarrollo humano vio la luz de la mano del PNUD en 1990 y se define como el *“proceso de ampliar la gama de opciones de las personas, brindándoles mayores oportunidades de educación, atención médica, ingreso y empleo, y abarcando el espectro total de opciones humanas, desde un entorno físico en buenas condiciones hasta libertades económicas y políticas”* (PNUD, 1992). Sin adentrarnos en las críticas sobre su carácter difuso y su ambigüedad derivada de la falta de precisión conceptual, pasamos a describir algunos elementos generales en la evolución del concepto de desarrollo. Parafraseando a Cambra (1999), se puede afirmar que progresivamente se ha ido extendiendo la idea de que el desarrollo es un proceso integral que incluye dimensiones culturales, éticas, políticas, sociales, económicas y medioambientales, con una interrelación que es inherente al propio fenómeno del desarrollo.

Lo expuesto nos lleva a la necesidad de analizar la definición de subdesarrollo, existiendo dos visiones antagónicas. Unos autores ven el subdesarrollo como una etapa del proceso de desarrollo, necesaria para alcanzarlo. Otros autores consideran, sin embargo, que el subdesarrollo no es únicamente una etapa en el proceso de desarrollo, sino que es, además, un producto o consecuencia del mismo, definido como *“una situación de pobreza marginada y permanente, segregada por el desarrollo en que vive gran parte de la humanidad, sin perspectivas de evolución espontánea favorable mientras persiste su subordinación dentro del sistema”*.

Desarrollo

Condición social, en la cual las necesidades auténticas de la población se satisfacen con el uso racional y sostenible de recursos y sistemas naturales.

Subdesarrollo: dos visiones antagónicas

Etapa del desarrollo

Situación de pobreza marginada y permanente, segregada por el desarrollo

1. Extracto del capítulo 3, “Estructura del Subdesarrollo” del libro de José Luis Sampedro “Conciencia del Subdesarrollo”, editado en 1972 y reeditado en 1996 junto a Carlos Berzosa con el título “Conciencia del Subdesarrollo. Veinticinco años después” por Editorial Taurus de Santillana S.A.

1.1.2. Evolución del Concepto de Desarrollo

La expresión desarrollo adquiere legitimidad universal en 1949, en el marco de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), cuando el mandatario norteamericano Harry Truman, en el discurso de inauguración de su mandato, alude a extensas regiones del planeta como mundo subdesarrollado y plantea por primera vez la posibilidad de luchar contra esta situación de inequidad.

En la evolución del concepto de desarrollo podemos identificar varios enfoques progresivos: modernización, ambientalista, de las capacidades, del desarrollo humano y post-desarrollo.

- **Años 50: Enfoque de la modernización**

El nacimiento de este enfoque en los Estados Unidos está marcado por el surgimiento del conflicto Este-Oeste. Algunos organismos internacionales, como la ONU y el Banco Mundial, lo adoptaron, contribuyendo con ello a su rápida legitimación, divulgación y aplicación práctica.

Al comenzar los años 50, la escuela de la economía del desarrollo sostiene que la acumulación de capitales es el eje central del desarrollo. Para este enfoque, el desarrollo aparece a mitad del siglo XX como un problema de crecimiento de la economía de mercado, de ampliación de la riqueza material expresada en un único indicador macroeconómico: el producto interno bruto. De este modo, un mayor desarrollo y modernización industrial, la tecnificación de la agricultura y la elevación de la productividad permitirían generar el necesario crecimiento económico para lograr el desarrollo. Los defensores de este enfoque recomendaron a los países y gobiernos en vías de desarrollo modernizar su tecnología, impulsar la agricultura comercial y propiciar una rápida industrialización y urbanización².

Sin embargo, contrariamente a lo pronosticado, la aplicación de estas recomendaciones en los países en desarrollo produjo un aumento de la pobreza y desigualdad. En los años 60 se sucedieron las críticas y cuestionamientos a este enfoque, dando lugar a la aparición de la teoría de la dependencia³ a mediados de los años 60 en América Latina, y al nacimiento del enfoque ambientalista en los años 70.

- **Años 70: Enfoque ambientalista**

Este enfoque tiene su origen en la Declaración de Estocolmo de 1972, aprobada en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano y que, por primera vez, abordó como temática central el ecodesarrollo, entendido como un proceso de desarrollo con una base ecológica y una racional ordenación del ambiente en beneficio del ser humano. A partir de este momento se sucedieron numerosas declaraciones de intenciones y ponencias internacionales y, finalmente, el llamado informe Brundtland de la Comisión de Medio Ambiente y Desarrollo de las Naciones Unidas introdujo en 1987 un concepto de *desarrollo sostenible* que ha sido ampliamente aceptado por la comunidad internacional.

En dicho documento se define el desarrollo sostenible como *“aquel que satisface las necesidades de las generaciones presentes en forma igualitaria, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”*. Esta definición se asumió más tarde en el Principio 3º de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro, Brasil, en 1992, también conocida como la Cumbre para la Tierra, y cuyo resultado

2. Defensores de este enfoque fueron los norteamericanos Ragnar Nurske, Arthur Lewis, Paul Baran y Walt Whitman Rostow.

3. La teoría de la dependencia no se incluye en este apartado por explicarse con detalle en un apartado posterior (1.2.2.)

final más importante fue la llamada Agenda 21, documento en el que se define una estrategia de desarrollo sostenible a nivel mundial, haciendo hincapié en las relaciones Norte-Sur.

El desarrollo sostenible tiene un triple objetivo: un desarrollo económicamente eficaz, socialmente equitativo y sostenible desde un punto de vista medioambiental. Estos tres componentes actúan como “pilares interdependientes que se refuerzan mutuamente”. Según este concepto, para el logro del desarrollo sostenible es necesario, por tanto, llevar a cabo una política económica acertada, contar con instituciones sólidas que respondan a las necesidades de la población, el respeto a los derechos humanos, la igualdad entre hombres y mujeres, y un compromiso general con una sociedad justa y democrática.

Según las **Naciones Unidas**, el **desarrollo sostenible** es *“aquel que satisface las necesidades de las generaciones presentes en forma igualitaria, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”*.

- **Años 80: Enfoque de las capacidades**

Este nuevo enfoque surge en los años 80 de la mano del economista y filósofo hindú Amartya Sen. Para Sen el desarrollo no se reduce al incremento de la oferta de mercancías, sino a acrecentar las capacidades de la gente. Lo primero resulta relevante únicamente de una forma instrumental y contingente, derivada de la importancia real de lo último. Sen indica que constituye una cuestión vital el dominio que la gente tiene sobre sus propias vidas para sustituir el dominio de las circunstancias y el azar sobre los individuos, por el dominio de los individuos sobre el azar y las circunstancias.

En 1998 Amartya Sen recibe el premio Nóbel de Economía. En los organismos internacionales y el mundo académico la influencia del pensamiento de Sen ha sido muy relevante.

“Si en última instancia consideramos al desarrollo como la ampliación de la capacidad de la población para realizar actividades elegidas (libremente) y valoradas, sería del todo inapropiado ensalzar a los seres humanos como instrumentos del desarrollo económico”. **Amartya Sen**

- **Años 90: Enfoque del desarrollo humano**

Al inicio de la década de los 90, Naciones Unidas presentó una propuesta relativamente renovada del desarrollo, a la que denominó *“Desarrollo Humano”*.

El Primer Informe del Desarrollo Humano, elaborado por el PNUD en 1990, señala que *“el desarrollo humano es un proceso mediante el cual se amplían las oportunidades de los individuos, las más importantes de las cuales son una vida prolongada y saludable, el acceso a la educación y el disfrute de un nivel de vida decente. Otras oportunidades incluyen la libertad política, la garantía de los derechos humanos y el respeto a sí mismo (...)”*.

El “*Desarrollo Humano*” propone el mejoramiento de la calidad de vida de las personas. Este enfoque considera como fin del desarrollo el bienestar de los seres humanos, siendo el crecimiento económico sólo un medio para alcanzarlo.

- **Final de los años 90: Post-Desarrollo**⁵

Por último, también en los años 90, en pleno contexto de la globalización y de exacerbación de conflictos culturales, destaca un nuevo enfoque conocido como del “Post-Desarrollo”. Esta corriente aglutina a una gama de autores de diversas nacionalidades, tales como Arturo Escobar, cuyo común denominador es su postura radicalmente contraria a todo lo que es considerado desarrollo.

Se rechaza el desarrollo definido bajo criterios universalistas y se critica que, bajo el nombre de desarrollo, occidente ha perpetuado su dominio durante los últimos 50 años. La ayuda al desarrollo no sería más que un instrumento de alienación y sumisión. El post-desarrollo hace referencia, por tanto, a la posibilidad de crear diferentes discursos que no se encuentren mediados por la construcción del desarrollo ideada por los países ricos, y a la de elaborar una nueva conceptualización de desarrollo alternativa en función de las características de las distintas regiones del mundo.

1.1.3. Crecimiento Económico y Desarrollo

El crecimiento económico es una variable que aumenta o disminuye el producto interior bruto (PIB). Si el PIB crece a un ritmo superior al del crecimiento de la población, se dice que el nivel de vida de ésta aumenta. Si por el contrario la tasa de crecimiento de la población es mayor que la tasa de crecimiento del PIB, podemos afirmar que el nivel de vida de la población está disminuyendo.

La tasa de crecimiento económico se utiliza para realizar comparaciones entre distintas economías, o entre una economía y el grupo de países a la que pertenece.

En la década de los cincuenta, tal y como ya se ha comentado en el apartado anterior, el desarrollo se entendió prácticamente como un sinónimo de crecimiento económico e industrialización. El ser humano fue considerado como un factor más de producción, es decir, como un medio para alcanzar un crecimiento económico mayor. El indicador por excelencia del desarrollo fue el ingreso por habitante. Estas ideas se convirtieron en las dominantes a la hora de hablar del desarrollo de un país. Esta tesis fue muy criticada en la década de los años 60.

1.1.4. Etapas de Rostow

Walt Whitman Rostow (nacido en 1916), profesor en Harvard e historiador de la economía, fue uno de los principales exponentes de la **teoría económica de la modernización**.

En su obra “**Las etapas del crecimiento económico**”, desarrolla un modelo de crecimiento estructurado en etapas, desde el estado original de subdesarrollo de la sociedad tradicional, a la etapa de consumo en masa.

Este modelo de crecimiento económico es una de las bases de la llamada *Teoría del Desarrollo* y es, hasta cierto punto, una idealización de la experiencia europea. Se concibe como una pauta

5. Valcárcel, Marcel. *Génesis y evolución del concepto y enfoques sobre el desarrollo*. Documento de investigación. Junio de 2006 http://departamento.pucp.edu.pe/ciencias-sociales/images/documentos/marcel_valcarcel.pdf [Consulta: diciembre 2010]

de obligado cumplimiento, casi a modo de necesidad, por todos los países de cualquier zona geográfica. Las etapas son las siguientes:

- *Primera etapa: sociedad tradicional*

La economía de este período se caracteriza por una actividad de subsistencia, donde la totalidad de la producción está destinada al consumo de los productores. El comercio a pequeña escala se desarrolla gracias a sistemas de intercambio de mercancías y bienes, a modo de trueques, en una sociedad donde la agricultura es la industria más importante.

- *Segunda etapa: etapa de transición (condiciones previas para el “despegue económico”)*

El incremento de la especialización en el trabajo genera excedentes para el comercio, a la vez que emerge una incipiente infraestructura de transportes para propiciar las relaciones comerciales. Por otra parte, los ingresos hacen que el ahorro y la inversión crezcan, facilitando la aparición de nuevos empresarios. Asimismo, se dan relaciones comerciales con el exterior que se concentran fundamentalmente en productos primarios básicos.

- *Tercera etapa: el despegue económico*

Aumenta la industrialización, con un número cada vez mayor de trabajadores que se desplazan de la agricultura a la industria. No obstante, este crecimiento se concentra en ciertas regiones del citado país y en una o dos industrias manufactureras.

- *Cuarta etapa: camino de la madurez*

La economía se diversifica en nuevas áreas, gracias a que la innovación tecnológica proporciona un abanico diverso de oportunidades de inversión. Además, la economía produce una gran diversidad de bienes y servicios de los que hay menos dependencia respecto de las importaciones.

- *Quinta etapa: consumo a gran escala*

La economía está avanzando hacia el consumo masivo, lo que hace que florezcan industrias duraderas de bienes de consumo. El sector servicios se convierte crecientemente en el área dominante de la economía.

Se critica a Rostow que su modelo fue desarrollado considerando únicamente a las culturas occidentales, sin ser aplicable a los países en desarrollo. Asimismo, no detalla las condiciones previas para el crecimiento, a la vez que estas etapas son difícilmente identificables en la realidad, según van emergiendo juntas.

1.1.5. Sustitución de Importaciones

La *Sustitución de Importaciones* es una estrategia de desarrollo que surge como reacción a la estrategia basada en la exportación de productos primarios, predominante en los países en vías de desarrollo. Hace referencia al proceso por el cual aquellos bienes que antes importaba el país, pasan a ser producidos internamente.

En un sentido más amplio, *Sustitución de Importaciones* también puede involucrar medidas de *Política Económica*, tales como establecer altas tarifas a la importación de bienes, depósitos previos de importación, y en general cualquier barrera artificial a la internación de bienes extranjeros al país⁶.

Se ha comprobado que las políticas económicas artificiales de *Sustitución de Importaciones* conllevan también ciertas desventajas, ya que comportan restricciones al libre comercio y generalmente ocasionan una reasignación ineficiente de los factores productivos, teniendo además como resultado, desincentivar las exportaciones. Estas políticas fueron aplicadas en América Latina en los años 80 con consecuencias económicas muy desfavorables⁷.

1.2. Desigualdades Norte-Sur. Teoría de la dependencia. Generación de deuda

1.2.1. Desigualdades Norte-Sur

La distinción Norte-Sur se aplica generalmente para diferenciar a los países ricos, que controlan la economía mundial y se encuentran en un estadio de desarrollo óptimo; de los países en vías de desarrollo o países del Sur, que no poseen un nivel mínimo de bienestar para su población y, por lo general, no tienen el control sobre sus recursos naturales.

Asimismo, esta acepción se utiliza también para hacer referencia a una realidad muy compleja que se produce en el seno de todos los países. De este modo, todas las naciones tienen un Norte, constituido por los/as ciudadanos/as que alcanzan un nivel favorable de bienestar y riqueza, y un Sur, constituido por aquellos ciudadanos con serias dificultades para sobrevivir.

Se consideran países del Norte EEUU, Canadá, la Unión Europea, Australia y Japón. Por su parte, son países del Sur los ubicados en el continente africano, América Latina y la mayor parte de los países asiáticos.

Esta brecha tiene su origen en el siglo XVIII, cuando se inició la revolución industrial en Inglaterra. Desde entonces, no han cesado de crecer las diferencias entre aquellas regiones y países del planeta que en su día se incorporaron a la industrialización, y aquellas otras zonas del mundo que no lo hicieron, o lo hicieron en escasa medida. El resultado de estos procesos es que hoy existe una profunda fractura en términos de renta y nivel de vida entre quienes viven en el mundo desarrollado, el 20% de la población mundial, y quienes habitan en el mundo en vías de desarrollo, el 80% de la población del planeta⁸.

Para explicar y entender estas desigualdades en el mundo, la pobreza es el elemento más significativo; por ejemplo, la esperanza de vida en los países ricos es veinte años mayor que en los pobres, y la alfabetización es casi del 100% en los primeros, y es el 60,8% en los segundos. A las desigualdades Norte-Sur hay que añadir las diferencias entre mujeres y hombres, grupos étnicos, la marginación de minorías o la persistencia de dictaduras⁹.

Actualmente, entre el Norte y el Sur no existe ningún mecanismo de restablecimiento de la equidad de relaciones entre estas dos partes del planeta. Aunque los países africanos, latinoamericanos y asiáticos hayan intentado consolidar, a lo largo de los últimos 50 años, un bloque de países del Sur, no se ha obtenido el efecto deseado.

6. Eco-Finanzas http://www.eco-finanzas.com/diccionario/S/SUSTITUCION_DE_IMPORTACIONES.htm [Consulta: diciembre 2010]

7. Eco-Finanzas http://www.eco-finanzas.com/F/FACTORES_PRODUCTIVOS.htm [Consulta: diciembre 2010]

8. The Economic Collapse blog <http://theeconomiccollapseblog.com/archives/20-statistics-that-prove-that-global-wealth-isbeing-funneled-into-the-hands-of-the-elite-leaving-most-of-the-rest-of-the-world-wretchedly-poor> [Consulta: diciembre 2010]

9. PNUD (2005). Informe sobre Desarrollo Humano 2005.

1.2.2. Teoría de la Dependencia

La *Teoría de la Dependencia* surge en América Latina a mediados de los años 60, en un contexto radical de apuesta por el cambio social y en franca ruptura intelectual con la teoría de la modernización.

Los partidarios del enfoque de la dependencia la definen como un tipo de articulación entre la economía mundial y las economías locales. La dependencia es la consecuencia histórica de la división internacional del trabajo que provoca que el desarrollo industrial se concentre en algunos países, resultando restringido en otros, a los cuales se les delega la función de simples abastecedores de materias primas.

Otro aspecto cardinal de este enfoque es la consideración de que el subdesarrollo no es un “momento” ni una “etapa” en la evolución de una sociedad aislada y autónoma, sino parte del proceso histórico global de desarrollo del capitalismo. Es decir, desarrollo y subdesarrollo son estructuras parciales pero interdependientes que conforman un sistema único, en el cual la estructura desarrollada (centro) es dominante y la subdesarrollada (periferia) dependiente. Se genera un intercambio económico desigual que implica la transferencia de excedentes de la periferia al centro.

El modelo defendido por la teoría de la dependencia entró en crisis en la década de los 80. Los cambios políticos y económicos que se producen a nivel mundial durante este periodo, influyen en el abandono progresivo de este enfoque.

Entre estos acontecimientos hay que destacar la crisis en América Latina del modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones, la caída del muro de Berlín y la revalorización por parte del Partido Comunista Chino del rol del mercado, de la inversión extranjera, y el comercio internacional.

1.2.3. Generación de deuda

A finales de la década de los 60, los EEUU entran en una crisis económica debido a la pérdida de competitividad de sus productos en el escenario internacional, lo cual origina un importante déficit comercial. El déficit obliga a la administración Nixon a devaluar por dos veces el dólar, la moneda de referencia en el sistema financiero internacional desde los acuerdos de **Bretton Woods**¹⁰. Con ello se rompen las paridades fijas entre monedas y, de esta manera, los EEUU internacionalizan su crisis financiera interna. Crisis que no querrán acarrear los países exportadores de petróleo, los cuales, para compensar la devaluación del dólar, aumentan de manera exponencial el precio del petróleo en el escenario internacional. Con un petróleo mucho más caro, el mundo occidental entra en una crisis productiva sin precedentes que durará toda la década de los 70 y parte de los 80.

Por su parte, los países exportadores de petróleo invaden los bancos de los dólares conseguidos por el elevado coste del crudo. Estos “petrodólares” no pueden invertirse en las economías del Norte debido a la crisis imperante.

Así las cosas, la banca privada necesita un nuevo mercado donde invertir: el Sur, ávido de recursos financieros para desarrollar sus economías. En ese momento, tanto la banca como los Estados del Norte prestan ingentes cantidades de dinero. La banca con objetivo de invertir los petrodólares, los Estados del Norte con la intención de abrir nuevos mercados donde poder exportar y, así, poder salir de su crisis productiva.

10. Los Acuerdos de Bretton Woods son las resoluciones de la *Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas*, realizada en el complejo hotelero de Bretton Woods, (Nueva Hampshire), entre el 1 y el 22 de julio de 1944, donde se establecieron las reglas para las relaciones comerciales y financieras entre los países más industrializados del mundo. En él se decidió la creación del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional y el uso del dólar como moneda internacional. Estas organizaciones se volvieron operativas en 1946. Bretton Woods trató de poner fin al proteccionismo del periodo 1914-1945.

En los años siguientes, este Sur endeudado se encontraría ya en una telaraña en la que empezaría a pagar en retorno de la deuda e intereses, mucho más de lo que recibiría como Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)¹¹. Así, por ejemplo, desde los años 80, los países empobrecidos han pagado 7 veces lo que debían en 1980 y, sin embargo, la deuda se ha multiplicado por cuatro, ya que principalmente lo que se han pagado han sido intereses sobre intereses de nuevos créditos que han servido para refinanciar una deuda anterior. Los años 80 se denominaron “la década perdida” debido al fenómeno de la deuda externa.

Ante una situación tan insostenible, algunos países declararon no poder pagar la deuda, como ocurrió en México en 1982. La respuesta de la comunidad y los organismos internacionales fue la de renegociar las deudas a cambio de que los países endeudados aplicasen los Programas de Ajuste Estructural (PAE)¹², que se “vendieron” como la receta mágica que debería ayudar a estos Estados a salir de la crisis causada por la espiral de la deuda. No obstante, los PAE no supusieron un efecto de mejora de las condiciones económicas de estos países.

1.3. Ayuda económica e intereses estratégicos. Objeto y evolución. Cambios en el sistema de ayuda. Actores y formas de ayuda

1.3.1. Ayuda económica e intereses estratégicos. Objeto y evolución

Concepto¹³

El Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) adoptó en 1971 la definición de AOD más aceptada hasta hoy:

La AOD “son los flujos que las agencias oficiales, incluidos los gobiernos estatales y locales, o sus agencias ejecutivas, destinan a los países en desarrollo y las instituciones multilaterales”.

Dicha definición precisó, además, las condiciones que debe cumplir la AOD:

- Estar exclusivamente **destinada al desarrollo económico y el bienestar social** de los países en desarrollo, siendo excluidas la ayuda militar y exclusivamente comercial.
- Que la ayuda contenga un **carácter concesional mínimo de un 25%**, existiendo por ende una mejora significativa en las condiciones en que esa misma ayuda podría conseguirse en el mercado.

11. El concepto de ayuda oficial al desarrollo (AOD) se explica en el apartado siguiente.

12. Los Programas de Ajuste Estructural, PAE, constituyen un conjunto de medidas de política económica basadas en la austeridad y en la liberalización de la economía, con objeto de posibilitar el saneamiento financiero y el crecimiento económico. Fueron aplicados por más de 90 países en vías de desarrollo durante las dos últimas décadas del siglo XX como respuesta a la crisis de la deuda externa y como condición impuesta por las instituciones de Bretton Woods para recibir respaldo financiero. Se trató de una receta única y de pretendida validez universal que se aplicó con independencia de la situación particular de cada país. Tuvieron muchas repercusiones negativas y contribuyeron a acentuar la asimetría de las relaciones internacionales. Los PAE acentuaron las desigualdades distributivas afectando mayoritariamente a la población más vulnerable y deteriorando elementos esenciales de desarrollo, como lo son el acceso a la educación, la salud y el empleo.

13. Este concepto se encuentra recogido en el documento “¿Es AOD?”, de Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), disponible en la web del MAEC: www.maec.es. También puede encontrarse en el documento “La cooperación al desarrollo de las entidades locales”, elaborado por la Federación Española de Municipios y Provincias: www.femp.es

- Que el país en desarrollo receptor de la ayuda esté incluido en la **lista de países en desarrollo elaborada por el CAD**¹⁴.

Evolución

La ayuda al desarrollo es un fenómeno reciente, surgido tras la II Guerra Mundial con un doble objetivo. En primer término, impulsar el crecimiento y reducir la pobreza en los países en desarrollo, intentando acelerar la modernización de estas sociedades. En este sentido, la ayuda al desarrollo nace de la idea, expresada por la teoría de la modernización y por los primeros economistas del desarrollo, de que dicho desarrollo es un proceso más o menos predeterminado cuyos plazos pueden ser acortados por la ayuda externa, destinada a paliar la escasez de recursos financieros.

Pero también en un mundo marcado por la bipolaridad Este-Oeste, la ayuda externa se convirtió en un instrumento de política exterior, en la medida en que perseguía defender los intereses estratégicos de los donantes. Así, muchos países del Tercer Mundo empezaron a recibir cuantiosos fondos, tanto de la URSS como de los países occidentales, por motivos políticos. Se trataba más de asegurarse aliados que de combatir la pobreza en el mundo¹⁵.

De este modo, no han sido siempre los países más pobres los que han recibido la ayuda, ya que ésta es un instrumento de política exterior, de manera que la ayuda bilateral fluye hacia los países con los que se mantienen relaciones históricas y culturales, lazos coloniales o intereses estratégicos. Así, España destina gran parte de su ayuda a los países latinoamericanos.

A pesar de ello, se registran a lo largo de la historia resultados exitosos de la ayuda al desarrollo, como es el caso de Corea del Sur en los años 60, Bolivia o Ghana en los 80, y Uganda y Vietnam en los 90.

Objetivos

En relación con los objetivos de la ayuda al desarrollo, en 1970 la Asamblea general de las Naciones Unidas, al adoptar su Resolución 2626 (XXV) sobre la estrategia del segundo Decenio de las Naciones Unidas para el desarrollo, definió por vez primera los objetivos de las transferencias de recursos financieros y de los flujos de la AOD:

“Todo país económicamente desarrollado se esforzará por efectuar cada año a partir de 1972 una transferencia de recursos financieros a los países en desarrollo igual al menos, en pagos efectivos netos, al 1% de su producto nacional bruto a precios de mercado. Los países desarrollados que no pueden llegar a ello en 1972 se esforzarán por conseguir este objetivo en 1975, lo más tarde”.

“Dada la importancia especial que se atribuye a la ayuda oficial al desarrollo --y sólo a ella--, se deberá realizar bajo esta forma una gran parte de las transferencias de recursos financieros hacia los países en desarrollo. Cada país desarrollado aumentará progresivamente la ayuda oficial a los países en desarrollo, hará todos los esfuerzos por llegar a una suma neta de al menos el 0,7% de su producto nacional bruto a precios de mercado, hacia el final del decenio”.

Posteriormente, se definirán los denominados Objetivos del Milenio, explicados con detalle en un apartado posterior de este manual.

14. Esta lista está disponible en www.oecd.org/dac/htm/daclist.htm [Consulta: diciembre 2010]

15. Escribano, Gonzalo. “Desarrollo Económico y Cooperación”. capítulo 4 UNED. http://www.uned.es/curso-desarrollo-economico/materiales/material_didactico.htm [Consulta: diciembre 2010]

1.3.2. Cambios en el sistema de ayuda. Actores y formas de ayuda

Tras más de cuatro décadas de experiencia, el sistema internacional de ayuda al desarrollo parece encontrarse sumido en una profunda crisis, produciendo un retroceso en la ayuda al desarrollo, debido a la influencia de diversos factores, algunos de tipo coyuntural, otros de efecto duradero. Entre ellos, es necesario destacar la situación de crisis económica de los gobiernos de los donantes y el efecto que sobre los presupuestos de cooperación han tenido los procesos de reordenación del sistema de ayuda que se acometieron a lo largo de la década de los 90, un período caracterizado por la fatiga de los donantes, que desembocó en un reajuste a la baja de los fondos destinados a la ayuda al desarrollo. Además, existen otros factores de índole estructural y efecto duradero como las dudas generadas sobre la funcionalidad del propio sistema de cooperación al desarrollo, consecuencia de los cambios producidos en el sistema de relaciones internacionales tras la guerra fría y el proceso de globalización en curso. Por otro lado, los estudios encargados de evaluar la eficacia de la ayuda han tendido a promover un cierto escepticismo entre políticos y académicos acerca de su efectiva capacidad transformadora. Todo ello ha desembocado en una nueva visión de la gestión de ayuda, centrada en los principios establecidos en la Declaración de París¹⁶.

La disolución del mundo bipolar que se conformó tras la II Guerra Mundial, dio paso a un sistema más complejo y cambiante, en el que destacan dos polos regionales centrados en la actividad económica y el poder político: Norteamérica, y Europa y Pacífico. Las implicaciones derivadas de esta nueva situación han influido en la política de cooperación al desarrollo, ya que la ayuda ya no nace como instrumento subordinado a la lógica de bloques bipolar. Las funciones de la ayuda al desarrollo han cambiado, perdiendo su valor geo-estratégico. Por este motivo, en la actualidad la ayuda al desarrollo ha sido reorientada, con el objetivo de profundizar en su dimensión y su eficacia.

Asimismo, el proceso de globalización ha supuesto un cambio radical en las relaciones internacionales, de apertura, integración de mercados e interdependencia. Existe una opinión generalizada tendente a afirmar que el proceso de globalización ha incrementado los niveles de desigualdad en la economía mundial. Este proceso de globalización ha tenido otras consecuencias relevantes desde la perspectiva internacional, ya que la asimetría económica entre países ha incrementado el nivel de riesgo e inestabilidad del sistema internacional.

Por este motivo, las Naciones Unidas pusieron en marcha una dinámica de Conferencias y Cumbres Internacionales¹⁷ para analizar los principales aspectos que plantea el desarrollo a nivel mundial. A lo largo de la última década se han celebrado, entre otras, las conferencias de Jomien (1990) y Dakar (2000), sobre desarrollo y educación, la de Nueva York (1990) sobre infancia, la de Rio de Janeiro (1992) sobre desarrollo y medio ambiente, la de Johannesburgo (2002), sobre desarrollo sostenible, la de Bali (2007), sobre cambio climático, la de Sao Paolo (2004), sobre comercio y desarrollo, la de Viena (1993), sobre derechos humanos, la de Beijing (1995), sobre la mujer, y la Cumbre sobre Alimentación de Roma (1996). A través de estas conferencias se fue conformando un marco doctrinal desde el cual abordar los problemas del desarrollo, dando origen a un conjunto de compromisos consensuados.

Todo ello ha generado importantes cambios en la doctrina del desarrollo, con una visión diferente de su contenido, que orientará en adelante la ayuda internacional. El desarrollo se conforma como un proyecto social en pos de la equidad, la sostenibilidad ambiental y la defensa de los derechos humanos.

16. Los principios de la Declaración de París se detallan en el capítulo 3 de este documento.

17. Para más información ver www.un.org

Por otro lado, aunque se sigue reconociendo al Estado una función crucial en relación con la ayuda al desarrollo, aparecen nuevos agentes privados que adoptan un importante protagonismo. Así pues, los **nuevos actores del desarrollo** serán, además del Estado, el sector privado y la sociedad civil, a través de asociaciones y ONGD. Asimismo, las Organizaciones Internacionales asumen nuevas responsabilidades en relación con el desarrollo, especialmente instituciones pertenecientes al sistema de Naciones Unidas, como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) o la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Un último ámbito que incide sobre la política de cooperación al desarrollo es el relacionado con la evaluación de la ayuda, ya comentado. Acorde con esta nueva visión de una ayuda más eficaz, se incorporan a la agenda del desarrollo nuevos instrumentos y normativa consensuada. La política de promoción del desarrollo se vuelve más compleja y la ayuda internacional se hace más multidimensional, otorgando importancia extrema a aspectos relacionados con la eficacia, la coherencia y la coordinación internacional.

Formas de ayuda al desarrollo

De acuerdo con el destino de los flujos de ayuda, se puede clasificar en multilateral y bilateral. La ayuda bilateral se establece de forma directa entre el país donante y el receptor y se compone de ayuda reembolsable (que incluye los préstamos concesionales) y ayuda no reembolsable (basada en donaciones).

Por su parte, la ayuda multilateral es aquella en la que los gobiernos remiten dichos fondos a organizaciones multilaterales para que éstas los utilicen en la financiación de sus actividades de cooperación, quedando en sus manos la gestión de la ayuda. Se canaliza, principalmente, a través de contribuciones a la Unión Europea (para las actividades que ejecuta la Comisión), contribuciones a OFIMUDES (organismos financieros multilaterales de desarrollo –Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Bancos de Desarrollo-) y contribuciones a OMUDES (organismos no financieros multilaterales, tal es el caso de las Naciones Unidas).

1.4. Informes del PNUD sobre desarrollo humano. El Índice de Desarrollo Humano (IDH)

1.4.1. Informes del PNUD sobre desarrollo humano

El **PNUD** es una red mundial, dentro del sistema de Naciones Unidas, en materia de desarrollo, cuyo objetivo es la promoción del cambio y la consecución de los recursos necesarios para ayudar a los pueblos a forjar una vida mejor. Está presente en 172¹⁸ países, contando con 129¹⁹ oficinas en todo el mundo.

El PNUD fomenta la protección de los derechos humanos y, especialmente, los de las mujeres, contribuyendo al desarrollo de capacidades nacionales y locales, con objeto de alcanzar el desarrollo humano y los Objetivos Del Milenio.

18. Acerca del PNUD <http://www.undp.org/spanish/about/basics.html> [Consulta: enero 2011]

19. *Ibidem*

Su ámbito de trabajo abarca diversos sectores:

- La **Gobernabilidad Democrática** de los países: apoyo a las estructuras democráticas y estabilidad política del país.
- **Reducción de la Pobreza y el logro de los ODM.**
- **Prevención y Recuperación de la Crisis:** apoyo en circunstancias de crisis de gobierno, desastres naturales o de cualquier otra índole.
- **Energía, Medio Ambiente y Gestión de Riesgos:** fomento del desarrollo sostenible.
- **Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC):** fomento de las TIC.
- **VIH sida:** sector enfocado al continente africano y a otras zonas en donde se encuentren mayores índices de VIH sida.

El PNUD cumple una función única en el desarrollo internacional, a través del **Informe sobre Desarrollo Humano**, que es elaborado de forma anual y centra el debate mundial sobre cuestiones clave de desarrollo, proporcionando nuevos instrumentos de medición, análisis innovadores y, a menudo, propuestas de política controvertidas²⁰. Se orienta por la creencia de que el desarrollo, en última instancia, es *“un proceso de ampliación de la capacidad de elección de las personas”*, no simplemente una cuestión de ingresos nacionales.

Los países en desarrollo y sus asociados internacionales utilizan el Informe para calibrar los resultados y configurar nuevas políticas.

El PNUD publicó su **primer Informe sobre Desarrollo Humano en 1990**, en el marco de una consulta a escala mundial, organizada por la ONU sobre la Declaración del Derecho al Desarrollo. En la reunión se llegó a la conclusión de que las estrategias de desarrollo debían ser determinadas por los pueblos interesados y que las Naciones Unidas debían desempeñar una función de liderazgo en la aplicación de la Declaración mediante el establecimiento de mecanismos orientados a garantizar la compatibilidad de sus programas y actividades con la Declaración.

La **Declaración sobre el Derecho al Desarrollo** fue aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1986, tras años de debate. Supuso una nueva manera de abordar la realización de los ideales de las Naciones Unidas al proclamar que *“la persona humana es el sujeto central del desarrollo y debe ser el participante activo y el beneficiario del derecho al desarrollo”*. También afirma que es imposible la plena realización de los derechos civiles y políticos sin el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales.

La Declaración establece que la responsabilidad principal en la realización del derecho al desarrollo recae en los gobiernos nacionales. También destaca la cooperación internacional al afirmar que los *“Estados tienen el deber de cooperar mutuamente para lograr el desarrollo”*.

En vista de la importancia del derecho al desarrollo, la Asamblea General decidió ese mismo año incluir como uno de los objetivos de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos el examen de la relación entre el desarrollo y el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, así como los derechos civiles y políticos.

20. Acerca del PNUD <http://www.undp.org/publications/fast-facts/about-undp-sp.pdf> [Consulta: enero 2011]

En consecuencia, los derechos humanos han comenzado a aparecer como elementos centrales en las acciones de cooperación y el desarrollo pasa así de ser una necesidad a convertirse en un derecho. El enfoque de derechos humanos contribuye, además, a legitimar las acciones de cooperación, dándoles fuerza normativa derivada de la exigibilidad jurídica de los derechos humanos²¹. Sin embargo, la aplicación de este nuevo enfoque no ha sido tarea fácil. En la actualidad existen varias interpretaciones sobre en qué consiste el enfoque basado en derechos humanos y cómo debe aplicarse en las acciones de cooperación. En un intento por generar consenso, los organismos de cooperación de las NNUU plantearon en el año 2003²² una comprensión colectiva sobre la aplicación de este enfoque, concluyendo que las acciones de cooperación deben:

- Promover la realización de los derechos humanos.
- Regirse por los principios de los derechos humanos.
- Contribuir al desarrollo de capacidades para que los titulares de derechos puedan reclamarlos y ejercerlos, y los titulares de obligaciones puedan hacerlos efectivos.

El enfoque basado en derechos humanos en el contexto de la cooperación al desarrollo ha sido definido por Fernández Aller como *“el marco conceptual y metodológico fundamentado normativamente en estándares internacionales de derechos humanos y operativamente dirigido a promover, proteger y hacerlos efectivos”*²³.

1.4.2. El Índice de Desarrollo Humano (IDH)

El **índice de desarrollo humano (IDH)** es un indicador del desarrollo humano por país, elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) e incluido en los informes anuales sobre el desarrollo humano ya mencionados. Se basa en un indicador social estadístico compuesto por tres parámetros:

- Vida larga y saludable: medida según la esperanza de vida al nacer.
- Educación: medida por la tasa de alfabetización de adultos y la tasa bruta combinada de matriculación en educación primaria, secundaria y superior, así como los años de duración de la educación obligatoria.
- Nivel de vida digno: medido por el PIB per cápita, paridad del poder adquisitivo (PPA) en dólares internacionales.

El IDH se calcula, en la medida de lo posible, sobre la base de datos de los principales organismos internacionales de estadísticas y de otras fuentes confiables disponibles cuando se redacta el informe. Existen además otros índices que capturan aspectos importantes de la distribución del bienestar en la desigualdad, la equidad de género y la pobreza. Su formulación responde a métodos estadísticos avanzados y una mayor disponibilidad de datos. El IDH mismo ha sido revisado: se han corregido algunos aspectos que habían sido objeto de críticas válidas, pero se mantienen las mismas tres dimensiones originales y se utilizan indicadores más acertados para evaluar los avances del futuro²⁴:

21. De Luis, E (2009). “Antecedentes”, en Fernández Aller “Marco teórico para la aplicación del enfoque basado en derechos humanos en la cooperación para el desarrollo”. Madrid. Los libros de Catarata.

22. PNUD (2003). “El desarrollo basado en un enfoque de los derechos humanos: hacia una comprensión colectiva entre las Agencias de las NNUU”. www.undp.org.

23. Fernández, C (2009). “Fundamentación y concepto del enfoque basado en derechos humanos”, en Fernández Aller “Marco teórico para la aplicación del enfoque basado en derechos humanos en la cooperación para el desarrollo”. Madrid. Los libros de Catarata.

24. Acerca del PNUD <http://hdr.undp.org/es/estadisticas/indices/> [Consulta: enero 2011]

El Índice de Desarrollo Humano ajustado por la Desigualdad (IDH-D)

Ajusta el IDH según la desigualdad en la distribución de las dimensiones entre la población. El IDH-D da cuenta de las desigualdades en las dimensiones del IDH “descontando” el valor promedio de cada dimensión según su nivel de desigualdad.

El Índice de Desigualdad de Género (IDG)

Refleja la desventaja de la mujer en tres dimensiones: salud reproductiva, empoderamiento y mercado laboral, para la mayor cantidad posible de países según lo permitan los datos disponibles. El índice muestra la pérdida en desarrollo humano debido a la desigualdad entre los logros de mujeres y hombres en dichas dimensiones. Se elabora desde 1996.

El Índice de Pobreza Multidimensional (IPM)

Es el índice más reciente, creado en 2010, sustituye al Índice de la Pobreza Humana. Identifica múltiples privaciones individuales en materia de educación, salud y nivel de vida. Utiliza microdatos de encuestas en hogares y, a diferencia del IDH ajustado por Desigualdad, todos los indicadores necesarios para construir la medida deben provenir de la misma encuesta.

RESUMEN:

CONCEPTO DE DESARROLLO:

- **Podemos entender por Desarrollo** la condición social, en la cual las necesidades auténticas de la población se satisfacen con el uso racional y sostenible de recursos y sistemas naturales.
- Según las Naciones Unidas, el **Desarrollo Sostenible** es *“aquel que satisface las necesidades de las generaciones presentes en forma igualitaria, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”*.
- **El primer Informe de Desarrollo Humano** señala que *“el desarrollo humano es un proceso mediante el cual se amplían las oportunidades de los individuos, las más importantes de las cuales son una vida prolongada y saludable, el acceso a la educación y el disfrute de un nivel de vida decente. Otras oportunidades incluyen la libertad política, la garantía de los derechos humanos y el respeto a sí mismo (...)”*.
- El **enfoque de capacidades desarrollado por Amartya Sen** considera el desarrollo como la ampliación de la capacidad de la población para realizar actividades elegidas libremente y valoradas.
- Según declaración del ex Secretario General de la ONU, Kofi Annan, *“el **derecho al desarrollo** es la medida del respeto de todos los derechos humanos. Este debería ser nuestro objetivo: una situación en que a todas las personas se les permita acrecentar al máximo sus posibilidades y contribuir a la evolución de la sociedad en su conjunto”*.

DESIGUALDADES NORTE/SUR:

La **distinción Norte-Sur** se aplica generalmente para diferenciar a los países ricos, que controlan la economía mundial y se encuentran en un estadio de desarrollo óptimo; de los países en vías de desarrollo o países del Sur, que no poseen un nivel mínimo de bienestar para su población y, por lo general, no tienen el control sobre sus recursos naturales.

AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO:

Según definición del CAD, la **AOD** *“son los flujos que las agencias oficiales, incluidos los gobiernos estatales y locales, o sus agencias ejecutivas, destinan a los países en desarrollo y las instituciones multilaterales”*.

Dicha definición precisó, además, las condiciones que debe cumplir la AOD:

- Estar exclusivamente **destinada al desarrollo económico y el bienestar social** de los países en desarrollo, siendo excluidas la ayuda militar y exclusivamente comercial.
- Que la ayuda contenga un **carácter concesional mínimo de un 25%**, existiendo por ende una mejora significativa en las condiciones en que esa misma ayuda podría conseguirse en el mercado.
- Que el país en desarrollo receptor de la ayuda esté incluido en la **lista de países en desarrollo elaborada por el CAD**.

DERECHO AL DESARROLLO:

La **Declaración sobre el Derecho al Desarrollo** fue aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1986, tras años de debate. Proclama que *“la persona humana es el sujeto central del desarrollo y debe ser el participante activo y el beneficiario del derecho al desarrollo”*.

ENFOQUE BASADO EN LOS DERECHOS HUMANOS:

Según Fernández Aller, el **enfoque basado en derechos en el ámbito de la cooperación** es *“el marco conceptual y metodológico fundamentado normativamente en estándares internacionales de derechos humanos y operativamente dirigido a promover, proteger y hacerlos efectivos”*.

EL IDH:

El **índice de desarrollo humano (IDH)** es un indicador del desarrollo humano por país, elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Se basa en un indicador social estadístico compuesto por tres parámetros: esperanza de vida, educación y PIB per cápita.

BIBLIOGRAFÍA:

- ALAI AMLATINA (2004): *“Neodesarrollismo ¿Hacia donde vamos?”*.
- ALONSO, J. A. (1999): *“La eficacia de la ayuda: crónica de decepciones y esperanzas”*. Editorial Cívitas, Madrid, en J. A. Alonso y P. Mosley, *“La eficacia de la cooperación internacional al desarrollo: evaluación de la ayuda”*.
- ALONSO, J. A. (2000): *“Instituciones multilaterales y gobernabilidad del sistema internacional”*, en J. A. Alonso y Ch. Freres, *“Los organismos multilaterales y la ayuda al desarrollo”*, Editorial Cívitas, Madrid.
- AMARTYA Sen (1999): *“Desarrollo y libertad”*. Barcelona, Planeta.
- AMARTYA Sen (2001): *“Las teorías del desarrollo en el siglo XXI”*. Revista Leviatán. Barcelona, Pablo Iglesias.
- CAMBRA BASSOLS, Jordi (1999). *“Desarrollo y subdesarrollo del concepto de desarrollo: Elementos para una reconceptualización”* Ponencia presentada en el Congreso *“Análisis de Diez Años de Desarrollo Humano”*, celebrado en Bilbao (España) del 18 al 20 de febrero de 1999, organizado por el Instituto de Estudios sobre el Desarrollo Humano y la Economía Internacional de la Universidad del País Vasco.
- CEPAL, (2000): *“Equidad, Desarrollo y Ciudadanía”*. Santiago de Chile, CEPAL.
- HUNTINGTON, Samuel (1997.): *“El Orden Político en las Sociedades en Cambio”*. Barcelona, Paidós.
- DE JANVRY, Alain y Elisabeth SADOULET. *“Hacia un enfoque territorial del desarrollo rural”*. Paper preparado para el Cuarto Foro Temático Regional de América Latina y el Caribe *“Cosechando oportunidades: Desarrollo Rural en el Siglo 21”*. Costa Rica, 19 al 21 de octubre de 2004.
- MADDISON A. (1992): *“La economía mundial 1820-1992. Análisis y estadísticas”*, Perspectivas OCDE, Centro de Desarrollo OCDE, París.
- MIYARES, Alicia (2003): *“Democracia feminista”*. Madrid, Cátedra.
- PNUD (1990-1998): *Informes sobre Desarrollo Humano, Mundi-Prensa, Madrid.*
- PNUD (1997): *Investigación sobre el Desarrollo Humano en Cuba, Caguayo, La Habana.*

- SANAHUJA, J. A. (2001): *"Del interés nacional a la ciudadanía global: la ayuda al desarrollo y las transformaciones de la sociedad internacional"*, en M. Gómez Galán y J. A. Sanahuja. (2001): *"La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio. Perspectivas sobre nuevos ámbitos de intervención"*, CIDEAL, Madrid.
- WALT WHITMAN ROSTOW: *"Las etapas del crecimiento económico"*. 1952.

WEBS DE INTERÉS:

- <http://www.undp.org>
Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- <http://hdr.undp.org/es/informes/>
Informes de Desarrollo Humano.
- <http://www.fondoespañapnud.org>
Fondo España-PNUD.
- <http://www.eclac.org>
Comisión Económica para América Latina (CEPAL).
- <http://www.cideal.es>
Centro de Investigación y Cooperación para el Desarrollo.
- <http://www.ucm.es/info/IUDC>.
Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid.
- <http://www.cecod.net>
Centro de Estudios de Cooperación al Desarrollo.
- <http://www.ccd.webs.upv.es>
Centro de Cooperación al Desarrollo de la Universidad Politécnica de Valencia.
- <http://www.upm.es>
Observatorio de Cooperación Universitaria al Desarrollo de la Universidad Politécnica de Madrid.
- <http://www.bibliotecavirtual.clacso.org>
Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- <http://www.oei.es>
Organización de Estados Iberoamericanos.

2. COOPERACIÓN AL DESARROLLO Y GLOBALIZACIÓN

2.1. Cooperación al Desarrollo y cambios globales. El nuevo contexto mundial y el papel de la cooperación

El concepto de *Cooperación para el Desarrollo* no tiene una definición única, ajustada y completa, válida para todo tiempo y lugar. La cooperación al desarrollo se ha ido cargando y descargando de contenidos a lo largo del tiempo, de acuerdo al pensamiento y los valores dominantes sobre el desarrollo, y al sentido de corresponsabilidad de los países ricos con la situación de otros pueblos.

Según el artículo 1 de la **Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación para el Desarrollo**, de nuestro país, la cooperación puede definirse como:

“El conjunto de recursos y capacidades que se ponen a disposición de los países en vías de desarrollo, con el fin de facilitar e impulsar su progreso económico y social, y para contribuir a la erradicación de la pobreza en el mundo, en todas sus manifestaciones”.

Siguiendo esta definición, el término *Cooperación para el Desarrollo* requiere **diferenciarse de otros términos** con los que a veces se confunde, como Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) y cooperación económica internacional, conceptos ya mencionados en apartados anteriores:

- Respecto a la Ayuda Oficial al Desarrollo, el término cooperar enfatiza, frente a la mera ayuda, la necesidad de colaboración entre varios actores en la búsqueda de un mismo fin, alentados normalmente por algún tipo de interés o beneficio común y exigiendo una participación activa del beneficiario. Este es un factor clave de las nuevas teorías sobre la cooperación para el desarrollo, que insisten en la necesidad del buen gobierno por parte de los países receptores.
- Respecto a la cooperación económica, la cooperación al desarrollo parte de la concepción de desigualdad existente en el seno de la sociedad internacional, y se basa en la transferencia directa de recursos en términos concesionales, lo cual la distingue de la mera cooperación económica²⁵.

25. Fundación WAE. La Cooperación internacional para el Desarrollo <http://www.fundacion-wae-cultura.org/Usuarios/9D3576/archivos/Hemeroteca/G82131.15.pdf> [Consulta: diciembre 2010]

Asimismo, es necesario distinguir **diferentes tipos** de cooperación al desarrollo:

- Conforme a los **polos de referencia**: cooperación Norte-Sur (proveniente de los países del Norte hacia los países del Sur), Sur-Sur (entre países del Sur) y cooperación triangular (Sur-Sur con apoyo financiero del Norte).
- Según la **naturaleza y tipo de los agentes**: cooperación multilateral (los agentes son organizaciones internacionales), bilateral (entre países), oficial (fondos institucionales de gobiernos), descentralizada (fondos de comunidades o ayuntamientos), no gubernamental (proveniente de ONG), privada (proveniente de empresas y otros donantes privados).
- Conforme a los **medios o recursos utilizados**: cooperación científica, técnica, financiera.
- Conforme a los **sectores** en los que se actúa: cooperación sanitaria, educativa, agrícola, etc.

El **origen de la cooperación** para el desarrollo se encuentra en la ayuda humanitaria, un fenómeno que se genera en el siglo XIX y que alcanza su apogeo en el siglo XX, proceso fortalecido tras la II Guerra Mundial y la creación de las Naciones Unidas.

La desaparición del mundo bipolar, los cambios en la fundamentación teórica de la ayuda, las dudas sobre la eficiencia de la ayuda, la aparición de nuevos agentes del desarrollo y el proceso de la globalización, han desembocado en un nuevo contexto mundial en el que la cooperación al desarrollo adquiere una especial relevancia.

La creciente interdependencia internacional ha elevado a rango de problema global la desigualdad entre naciones. Así lo reflejan fenómenos como el deterioro medioambiental, las tensiones demográficas y migratorias, el terrorismo, el narcotráfico y la salud.

Para comprender este fenómeno resulta conveniente definir lo que entendemos por **globalización y sus efectos**:

La **globalización** es la fase actual de un largo proceso histórico que, desde los años setenta, presenta una especial incidencia de la mano de un conjunto de elementos novedosos, como son las telecomunicaciones, Internet, la microinformática, el desarrollo de la aviación civil, y la generalización de numerosos adelantos científicos y tecnológicos. No es únicamente un proceso económico, sino que también tiene implicaciones políticas, sociales y culturales²⁶.

No existe consenso acerca de los efectos producidos por la globalización en relación con las desigualdades. Así, para muchos analistas y parte de la sociedad mundial, la globalización tiene efectos perversos que generan desigualdad económica, social y de derechos. Por su parte, los defensores de la globalización consideran la inequidad como un producto inevitable del proceso de industrialización ocurrido en los países del Norte.

Lo cierto es que aunque el proceso de industrialización ha sido un factor clave de desarrollo en los países occidentales, la distribución de la renta en el mundo demuestra la existencia de una enorme desigualdad que, en distinta medida, está relacionada con los procesos económicos de la globalización.

26. <http://www.globalizacion.8m.net/articulos/cambio/cambiocontinuidad.htm> [Consulta: diciembre 2011]

La globalización económica ha producido una intensificación de los intercambios comerciales internacionales y la interdependencia de las economías mundiales, generando efectos diferentes tanto en el Norte como en el Sur.

Algunos datos nos dan una visión más clara:

La mayor parte de la población mundial es pobre, 1.000 millones de personas viven al margen de la pobreza: el 16% de la población mundial. No parece exagerado decir que el sistema económico capitalista ha sido ineficaz para acabar con las desigualdades económicas. Esa ineficacia es todavía más evidente cuando observamos que el coste para terminar con la pobreza extrema sería sólo el 2% de los ingresos del 10% más rico. En algunos países de África, la gran mayoría de la población vive con menos de 2 dólares al día, 850 millones de personas pasan hambre, y 800 millones de personas no saben leer ni escribir²⁷.

En este contexto, la cooperación al desarrollo deberá centrarse en aportar soluciones globales a problemas globales, a través de enfoques multilaterales y la reformulación de nuevos instrumentos que impulsen las políticas de desarrollo y cooperación internacional.

De este modo, en las últimas décadas los donantes han adoptado metas comunes, tales como la **aportación del 0,7% del PNB** entre los países del CAD²⁸. Este objetivo, por el momento, ha sido alcanzado por muy pocos países, y la reciente crisis económica aleja la posibilidad de su logro a corto plazo.

Se han producido también otros cambios fundamentales en relación con la coherencia y la coordinación de las políticas de ayuda, fijando otros objetivos explícitos con el fin de avanzar en la armonización de las políticas, procedimientos y prácticas de la ayuda para el desarrollo. Así, se definieron en el seno de las Naciones Unidas los **Objetivos del Milenio** (ODM)²⁹, y se firmaron los Acuerdos de Roma (2003) y Marraquech (2004), y la Declaración de París (2005). Como consecuencia de estos consensos, los países del Sur han dejado de ser “simples receptores” para convertirse en “socios”, con un papel activo en su propio desarrollo.

Como consecuencia de la **crisis financiera actual**, en los próximos años la dinámica de la cooperación para el desarrollo sufrirá nuevas modificaciones. Desde el punto de vista de los países donantes, la situación económica podría restringir la capacidad de los países donantes para aumentar su nivel de asistencia para el desarrollo.

De estas circunstancias se deriva la necesidad de introducir cambios en las políticas y prioridades de asignación de fondos, según las necesidades específicas de los países en vías de desarrollo. Este escenario presenta también una oportunidad para intensificar los mecanismos de cooperación Sur-Sur³⁰ y de cooperación triangular³¹. En este sentido, los países emergentes de mayor desarrollo relativo están llamados a potenciar su liderazgo en el sistema de cooperación internacional. Asimismo, los países donantes deberán esforzarse más para lograr el compromiso de alcanzar el 0,7% del PNB destinado a AOD.

27. Sin excusas 2015. Campaña del Milenio <http://www.sinexcusas2015.org> [Consulta: diciembre 2010]

28. El **Comité de Ayuda al Desarrollo** (CAD) es una organización multilateral, inserta en el sistema de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) que se dedica al seguimiento y la evaluación de las políticas de desarrollo de los países integrantes.

29. Los ODM se explican con detalle en el apartado siguiente (2.2)

30. Como ya se ha comentado con anterioridad, la cooperación Sur-Sur se define como el intercambio de colaboraciones en el ámbito técnico, político y económico entre países en vías de desarrollo. Es un sistema que ha venido consolidándose desde hace décadas y que opera en paralelo a los mecanismos tradicionales.

31. Se entiende por cooperación triangular aquellas acciones de cooperación entre países en desarrollo que son apoyadas financieramente por donantes del Norte u organismos internacionales.

2.2. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) surgen a partir de la llamada Declaración del Milenio, aprobada por 189 países en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas, celebrada en Nueva York el 8 de septiembre del año 2000.

Los ODM constituyen un compromiso mundial, cuantificable, verificable, medible y cronológico para luchar contra la pobreza extrema en sus múltiples dimensiones, a través de metas específicas y concretas y por medio del pacto mundial con mayor respaldo alcanzado por la comunidad internacional para este fin.

Los compromisos asumidos son los siguientes:

Objetivo 1 ERRADICAR LA POBREZA EXTREMA Y EL HAMBRE

Meta 1: Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar/día.

Meta 2: Lograr un empleo pleno y productivo, y trabajo decente para todos, incluyendo mujeres y jóvenes.

Meta 3: Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padecen hambre.

ALGUNOS DATOS ILUSTRATIVOS³²

Casi 1.000 millones de personas, 20 veces la población española, sobreviven con menos de 1 dólar/día. El 70% son mujeres.

En Asia se ha registrado el avance más positivo: 250 millones de personas han superado ya el umbral de la pobreza.

El hambre afecta a 800 millones de personas y 13 millones de niños y niñas mueren cada año por enfermedades e infecciones relacionadas con la falta de alimentos.

Objetivo 2 LOGRAR LA EDUCACIÓN PRIMARIA UNIVERSAL

Meta 4: Asegurar que, para el año 2015, los niños y las niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria.

ALGUNOS DATOS ILUSTRATIVOS³³

En los últimos 5 años, 38 millones de niños y niñas han empezado a ir al colegio.

Aún así, más de 72 millones no pueden ir a la escuela, de los cuales más de la mitad son niñas.

El 80% de los menores sin escolarización se encuentra en África Subsahariana y el Sudeste Asiático.

Conseguir que todos los niños y niñas de primaria vayan a la escuela tiene un coste estimado de 10.000 millones de dólares al año, la mitad de la cantidad que los norteamericanos gastan en helados al año (Fuente: Ayuda en Acción).

32. Sin excusas 2015. Campaña del Milenio <http://www.sinexcusas2015.org> [Consulta: diciembre 2010]

33. *Ibidem*.

Objetivo 3 PROMOVER LA IGUALDAD DE GÉNERO Y EL EMPODERAMIENTO DE LA MUJER

Meta 5: Eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles educativos para el año 2015.

ALGUNOS DATOS ILUSTRATIVOS³⁴

El 70% de las personas que sobreviven con menos de 1 dólar/día son mujeres.
A igual trabajo, una mujer recibe entre un 20 y un 50% menos de salario que un hombre.
Solo el 1% de la propiedad de las tierras de los/as agricultores/as pertenece a las mujeres.
El 60% de la población infantil de primaria que no va a la escuela son niñas.
El 75% de los 800 millones de analfabetos/as en el mundo son mujeres.

Objetivo 4 REDUCIR LA MORTALIDAD EN NIÑOS/AS MENORES DE 5 AÑOS

Meta 6: Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de los niños y niñas menores de 5 años.

ALGUNOS DATOS ILUSTRATIVOS³⁵

La mortalidad infantil está estrechamente vinculada a la pobreza: el 99% de las muertes de menores de 5 años ocurre en los países pobres.
Cada año mueren 10 millones de niños y niñas antes de cumplir los 5 años por causas relacionadas con la pobreza.
Hoy las $\frac{3}{4}$ partes de los menores de 5 años ya están vacunados, sin embargo $\frac{2}{3}$ de los niños y niñas sin vacunar viven tan solo en 6 países: China, R.D. Congo, India, Indonesia, Nigeria y Pakistán.

Objetivo 5 MEJORAR LA SALUD MATERNA

Meta 7a: Reducir en un 75% la tasa de mortalidad materna entre 1990 y 2015.
Meta 7b: Lograr para 2015 el acceso universal a la salud reproductiva.

ALGUNOS DATOS ILUSTRATIVOS³⁶

Más de 500.000 mujeres mueren cada año en el mundo por falta de cuidados médicos adecuados durante el embarazo o el parto.
Mientras en los países ricos fallece 1 mujer por cada 2.800 partos, en los países más pobres la proporción es de 1 cada 16.
En el este y sudeste asiático y el norte de África, el 80% de los partos son ya atendidos por personal cualificado.

34. *Ibidem.*

35. *Ibidem.*

36. *Ibidem.*

Objetivo 6 COMBATIR EL VIH/SIDA, EL PALUDISMO Y OTRAS ENFERMEDADES

Objetivo 6
Meta 8: Haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la propagación del VIH/SIDA.

Meta 9: Lograr, para el año 2010, acceso universal al tratamiento del SIDA para aquellas personas que lo necesiten.

Meta 10: Haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la incidencia del paludismo y otras enfermedades graves.

ALGUNOS DATOS ILUSTRATIVOS³⁷

El VIH/SIDA está entre las cuatro principales causas de mortalidad en el mundo.

En los países en desarrollo, el 89% de las mujeres embarazadas portadoras del virus no puede acceder a tratamientos que evitarían el contagio a sus hijos/as.

África Subsahariana es la región más afectada con el 64% de los/as infectados/as.

El SIDA frena el desarrollo económico y social.

La malaria afecta a 500 millones de personas al año. Los niños/as y las mujeres son los más perjudicados.

El 90% de las muertes por malaria se registran en África Subsahariana.

La tuberculosis causa 1,7 millones de muertes al año.

Todavía 1.100 millones de personas, el 20% de la población, no tienen acceso al agua potable.

En los países en desarrollo 2.600 millones de personas no disponen de infraestructuras sanitarias básicas.

Objetivo 7 GARANTIZAR LA SOSTENIBILIDAD MEDIOAMBIENTAL

Objetivo 7
Meta 11: Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y programas nacionales e invertir la pérdida de recursos del medio ambiente.

Meta 12: Reducir la pérdida de la biodiversidad, alcanzando una reducción significativa de la tasa de pérdida para 2010.

Meta 13: Reducir a la mitad para el año 2015 el porcentaje de personas que carezcan de acceso al agua potable y a servicios básicos de saneamiento.

Meta 14: Haber mejorado considerablemente para el año 2020, la vida de, al menos, 100 millones de habitantes de barrios marginales.

ALGUNOS DATOS ILUSTRATIVOS³⁸

En los últimos 15 años el mundo ha sufrido la pérdida del 3% de su superficie forestal, debido sobre todo a la conversión de bosques en tierras de cultivo en los países más pobres.

FOMENTAR UNA ASOCIACIÓN MUNDIAL PARA EL DESARROLLO

Objetivo 8
Meta 15: Continuar desarrollando un sistema comercial y financiero abierto, basado en reglas establecidas, predecible y no discriminatorio.

Meta 16: Atender las necesidades especiales de los países menos adelantados.

Meta 17: Atender las necesidades especiales de los países en desarrollo sin litoral y de los pequeños estados en desarrollo.

37. *Ibidem.*

38. *Ibidem.*

Meta 18: Abordar de manera general los problemas de la deuda de los países en desarrollo con medidas nacionales e internacionales, a fin de hacer sostenible la deuda a largo plazo.

Meta 19: En cooperación con los países en desarrollo, elaborar y aplicar estrategias que proporcionen a los jóvenes un trabajo digno y productivo.

Meta 20: En cooperación con las empresas farmacéuticas, proporcionar acceso a los medicamentos esenciales en los países en desarrollo, a un costo razonable.

Meta 21: En colaboración con el sector privado, velar porque se puedan aprovechar los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular, de las tecnologías de la información y de las comunicaciones.

ALGUNOS DATOS ILUSTRATIVOS³⁹

Los países desarrollados prometieron en 1970 destinar el 0,7% de su riqueza a AOD. Hoy solo 5 países lo han cumplido: Luxemburgo, Holanda, Dinamarca, Noruega y Suecia.

España tiene previsto llegar al 0,7% en 2012.

El G8, los países más ricos del mundo, aprobó en 2005 la iniciativa de Alivio de la Deuda Multilateral para los 18 países más pobres del mundo. Hoy esta medida aún no se ha hecho efectiva.

NNUU estima que las reglas del comercio internacional actuales privan a los países pobres de 520 millones de euros en ingresos al año.

Las barreras proteccionistas afectan especialmente a los productos agrícolas, medio de subsistencia del 70% de la población de las áreas rurales.

En la medida que los ODM se basan en compromisos progresivos y cuantificables, los países donantes establecieron procedimientos de evaluación y verificación de su avance en el logro de los mismos, examinando de forma periódica el grado de cumplimiento de sus políticas.

Nos encontramos muy lejos, por el momento, del cumplimiento de los ODM, y la consecución de las metas prevista para 2015 requeriría de un esfuerzo mayor por parte de todos los Estados y de la sociedad civil. Aunque es un avance importante el consenso logrado sobre los ODM, no basta con la asunción de un compromiso político, sino que será necesario poner todos los medios para su consecución, e implementar mecanismos coercitivos y sancionadores para obligar a los países a cumplir la responsabilidad adquirida.

A pesar de todo lo expuesto, se han producido avances en la consecución de los ODM. Según el **informe 2010 de Naciones Unidas sobre los ODM**, a menos de cinco años de la fecha establecida para el alcance de los objetivos, muchos países están progresando en la lucha contra la pobreza como resultado del establecimiento de este marco cuantitativo con plazos determinados de cumplimiento. Aún así, también existen promesas incumplidas, irresponsabilidad y recursos inadecuados. La insuficiente dedicación a la consecución del desarrollo sostenible ha dado como resultado déficits en muchas de las áreas contempladas en la Declaración del Milenio. Los avances logrados son irregulares y, de no hacerse un esfuerzo mayor, muchos de los ODM no podrán cumplirse en numerosas regiones empobrecidas.

39. *Ibidem.*

Algunos de los datos contenidos en el informe, sobre los **progresos logrados**⁴⁰ son:

Objetivo 1 Erradicar la pobreza extrema y el hambre

Meta 1: Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyo ingreso sean inferiores a 1 dólar/día.

La cantidad de población de las regiones en vías de desarrollo que vive con menos de 1,25 dólares al día se ha reducido de 1.800 millones en 1990 a 1.400 millones en 2005. La tasa de pobreza ha caído del 46% al 27%.

Se espera que la tasa de pobreza global caiga al 15% en 2015, indicando que la meta de los ODM es posible de alcanzar.

Meta 2: Lograr empleo pleno y productivo, y trabajo decente para todos, incluyendo mujeres y jóvenes.

La parálisis del sistema financiero mundial produjo una crisis económica y del mercado laboral. El efecto dominó de la crisis afectó gravemente a las economías, redujo la capacidad empresarial y empujó a millones de personas al desempleo, encontrándonos lejos de la consecución de esta meta.

Meta 3: Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padecen hambre. Desde 1990 las regiones en vías de desarrollo han hecho algunos progresos hacia el ODM de reducir a la mitad el porcentaje de personas que padece hambre.

El porcentaje de poblaciones con nutrición insuficiente disminuyó de 20% en 1990-1992, a 16% en 2005-2007. Sin embargo, el progreso se ha estancado desde 2000-2002.

Objetivo 2 Lograr la enseñanza primaria universal

Meta 4: Asegurar que, para el 2015, los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria.

A pesar de que muchos países han hecho grandes progresos, las esperanzas de lograr la educación universal en 2015 son cada vez más débiles. Para alcanzar el objetivo en la fecha establecida, todos los niños y niñas con la edad oficial para ingresar en la escuela primaria deberían haber estado asistiendo a clase aproximadamente en 2009. Sin embargo, en la mitad de los países de África Subsahariana de los cuales se dispone de datos, al menos uno de cada cuatro niños/as en edad escolar no estaba asistiendo a clase en 2008.

Objetivo 3 Promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer

Meta 5: Eliminar las desigualdades entre géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente en 2005, y en todos los niveles educativos antes de finales de 2015.

Las niñas en edad de asistir a la escuela primaria, pertenecientes al 60% de los hogares más pobres, tienen una probabilidad tres veces mayor de no completar el ciclo escolar, que las que pertenecen a hogares más prósperos.

40. Informe 2010 de NNUU sobre los ODM. <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/pdf/MDGReport2010SP.pdf> [Consulta: diciembre 2010]

Las niñas de áreas rurales se enfrentan a dificultades adicionales respecto a la educación. Globalmente, la proporción de mujeres en empleos remunerados fuera del sector agrícola ha seguido aumentando lentamente, alcanzando el 41% en 2008. Pero en algunas regiones el porcentaje es mucho más bajo. En el sur de Asia, el norte de África y en Asia occidental, sólo el 20% de los empleados en sectores no agrícolas son mujeres. Los puestos de alto nivel siguen siendo del dominio de los hombres. En todo el mundo, sólo 1 de cada 4 oficiales senior o gerentes son mujeres. Y en todas las regiones las mujeres son minoría entre los trabajadores de alto nivel.

Objetivo 4 Reducir la mortalidad de los niños/as menores de 5 años

Meta 6: Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de los niños y niñas menores de 5 años.

La mortalidad infantil está disminuyendo, pero no lo suficientemente rápido para alcanzar la meta.

Desde 1990, la tasa de mortalidad disminuyó un 28%. Globalmente, la cantidad total de muertes de niños y niñas menores de 5 años disminuyó de 12,5 millones en 1990 a 8,8 millones en 2008.

Los principales avances se produjeron en el Norte de África, Asia Oriental, Asia Occidental, América Latina y el Caribe.

Objetivo 5 Mejorar la salud materna

Meta 7b: Reducir un 75% la tasa de mortalidad materna entre 1990 y 2015.

Lograr este objetivo requiere contar con servicios de salud reproductiva de alta calidad. La muerte de todas estas mujeres es un triste recordatorio del bajo estatus asignado a las mujeres en muchas sociedades.

Datos preliminares muestran signos de progreso en la reducción de la tasa de mortalidad. Sin embargo, esta tasa de reducción está por debajo del 5,5% anual necesaria para alcanzar las metas de los ODM.

Aun así, se han dado progresos. El porcentaje de mujeres que recibió atención profesional durante el parto pasó del 53% en 1990 al 63% en 2008.

Objetivo 6 Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades

Meta 8: Haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la propagación del VIH/SIDA.

Los últimos datos indican que, a nivel mundial, la propagación del SIDA parece haber alcanzado su máximo en 1996. En 2008 la cantidad de infectados disminuyó en 2,7 millones de personas. La mortalidad alcanzó su máximo en 2004. En 2008 se redujo la tasa de mortalidad. La epidemia parece haberse estabilizado en la mayor parte de las regiones, aunque es cada vez más prevalente en Europa Oriental, Asia Central y otros lugares de Asia. El África Subsahariana sigue siendo la región más afectada, con un 72% de las nuevas infecciones en 2008.

Meta 9: Lograr, para el año 2010, el acceso universal al tratamiento del SIDA de todas las personas que lo necesiten.

Desgraciadamente, este objetivo no se ha logrado. De cada 2 individuos que inician el tratamiento cada año, 5 se infectan. La tasa de nuevas infecciones sigue superando a la expansión del tratamiento.

Meta 10: Haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la incidencia del paludismo y otras enfermedades graves.

La mitad de la población del mundo corre el riesgo de contraer malaria. De los 243 millones de enfermos/as existentes, en 2008 fallecieron aproximadamente 863.000 personas. De ellos el 89% eran africanos/as.

Los datos disponibles muestran un avance significativo en la ampliación de los esfuerzos de prevención y tratamiento, así como en la adopción de estrategias más eficaces.

Asimismo, continúan los avances en relación con la tuberculosis, disminuyendo su incidencia entre 1990 y 2008. Si se mantuviera la actual tendencia podría alcanzarse esta meta.

Objetivo 7 Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente

Meta 11: Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales e invertir la pérdida de recursos del medio ambiente.

La tasa de deforestación muestra signos de remisión, pero sigue siendo alarmantemente alta. La deforestación global, principalmente la conversión de bosques tropicales en tierras para cultivos, está ralentizándose, pero continúa a un ritmo muy alto en muchos países. Durante la década pasada se eliminaron aproximadamente 13 millones de hectáreas de bosques en todo el mundo.

Meta 12: Reducir la pérdida de biodiversidad, alcanzando, para el año 2010, una reducción significativa de la tasa de pérdida.

El mundo no ha alcanzado la meta de conservación de la biodiversidad para 2010. Si bien se han logrado algunos éxitos, la pérdida de biodiversidad continúa implacablemente.

Meta 13: Reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento.

El mundo está en camino de cumplir con la meta, aunque en algunas regiones aún queda mucho por hacer. Si continúa la tendencia actual, el mundo satisfaría la meta de ODM sobre agua potable en 2015.

Meta 14: Haber mejorado considerablemente, para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de barrios marginales.

En los últimos 10 años, el porcentaje de población urbana que vive en barrios marginales en los países en vías de desarrollo ha disminuido de forma significativa: del 39% en el año 2000, al 33% en el año 2010. A escala global, esta reducción es un indicador positivo.

Sin embargo, en términos absolutos, la cantidad de habitantes de barrios marginales de países en vías de desarrollo, está aumentando. Los avances logrados en la meta no han sido suficientes para contrarrestar el crecimiento de los asentamientos informales. Por ello, será necesario redoblar los esfuerzos para mejorar la calidad de vida de la creciente cantidad de barrios marginales urbanos.

Objetivo 8 Fomentar una asociación mundial para el desarrollo

Meta 15: Continuar desarrollando un sistema comercial y financiero abierto, basado en reglas establecidas, predecibles y no discriminatorias.

Durante la pasada década, los países en vías de desarrollo y los países menos desarrollados, lograron un mayor acceso a los mercados de los países del Norte. En 2008, el porcentaje de productos importados por países desarrollados y admitidos libres de aranceles, llegó casi al 80%. Para los países en vías de desarrollo, el mayor acceso a los mercados se atribuye principalmente a la eliminación de tarifas según la cláusula de “nación más favorecida”⁴¹. Desde entonces, los países desarrollados no han reducido significativamente sus aranceles.

Metas 16 y 17: Atender las necesidades especiales de los países menos desarrollados, los países sin litoral y los pequeños estados insulares en vías de desarrollo.

En 2009, los gastos netos de Ayuda Pública al Desarrollo, sumaron 119,6 millones de dólares, es decir, el 0,31% de los ingresos nacionales combinados de los países desarrollados. En términos reales, éste es un leve incremento del objetivo del 0,7%, en comparación con 2008. La mayoría de los donantes están por debajo del 0,7%. En 2009 solo 5 países cumplieron con esa meta o la superaron. El déficit de ayuda afecta a África en particular.

Meta 18: Lidiar de forma integral con la deuda de los países en vías de desarrollo.

La carga de la deuda externa de un país afecta a su solvencia y su vulnerabilidad frente a los problemas económicos. Un mejor manejo de la deuda, la expansión del comercio y, para los países más pobres, un alivio sustancial de la deuda, han reducido su carga. A pesar de la crisis económica mundial, en 2008 la relación de servicio de la deuda/exportaciones permaneció estable.

Meta 21: En cooperación con el sector privado, hacer más accesible los beneficios de las nuevas tecnologías, especialmente de la información y comunicaciones.

A pesar de la reciente caída económica, el uso de las tecnologías sigue creciendo en todo el mundo. Aunque Internet sigue siendo inaccesible para la mayoría de los habitantes del planeta.

41. La cláusula de la nación más favorecida establece la extensión automática de cualquier mejor tratamiento que se concederá o ya se ha concedido, a una parte o a todas las demás partes en un acuerdo de comercio internacional.

2.3. Intercambio desigual y desafío de la inmigración. Emigración y remesas

2.3.1. Teoría del intercambio desigual

La *teoría del intercambio desigual* surge a finales de los años 60 y principios de los 70 de la mano de los teóricos Amin (1974) y Enmanuel (1975), con el objetivo de entender el funcionamiento de las economías en vías de desarrollo, que ellos denominan periféricas.

Para ello, realizaron un análisis de las estructuras socio-económicas de las realidades de los países del Sur y su evolución, sin la servidumbre que suponía compararlas con las economías capitalistas avanzadas. En este sentido, se considera que las economías periféricas tienen un funcionamiento radicalmente distinto de las economías centrales.

La razón fundamental de esta diferencia estriba en que los procesos de acumulación a escala mundial se dirigen desde los espacios centrales y, solo de manera deformada, en los espacios periféricos. Consecuentemente, las decisiones de los agentes productivos se encuentran muy condicionadas por el funcionamiento global del sistema económico. La industria local, sometida a intensos procesos de competencia para los que no se encuentra preparada, ve truncado su acceso a “la modernidad”, convirtiéndose en un residuo sin capacidad competitiva en los mercados capitalistas.

Por otro lado, se produce en estos espacios un proceso de implantación de modernas industrias, como consecuencia de la “deslocalización” de algunas actividades industriales tradicionalmente producidas en los países del centro. Estas industrias se constituyen en enclaves aislados, sin conexión con el tejido económico local⁴².

Podemos resumir esta teoría de la siguiente forma:

El intercambio desigual es el resultado de las diferencias en el mercado de trabajo entre países desarrollados y países en desarrollo.

Estas diferencias producen que los incrementos de productividad se expresen bajo la forma de mayores remuneraciones para los factores productivos nacionales de los países desarrollados, mientras que en los países en vías de desarrollo, estos incrementos se transfieren al resto del mundo en forma de menores precios.

2.3.2. Emigración y remesas

La imposición de las leyes del intercambio desigual en las relaciones comerciales, la aplicación de políticas de ajuste estructural y la expropiación de recursos naturales, generan una gran desigualdad internacional en el acceso a los recursos. La globalización de la economía no viene acompañada de la expansión o difusión de la riqueza y del bienestar, sino que, por el contrario, constituye un proceso de carácter dual que contribuye al aumento de las desigualdades entre países ricos y pobres, así como al incremento de la marginación interna dentro de cada país.

Esta situación ha impulsado a millones de personas a emigrar de sus países en busca de una mayor calidad de vida e intentando instalarse en el mismo sistema. Como consecuencia de ello el número de inmigrantes en el mundo ha pasado de 72 a 200 millones en los últimos 30 años⁴³.

42. eumed.net. Tesis doctorales de economía <http://www.eumed.net/tesis/dch/1c.htm> [Consulta: diciembre 2010]

43. Banco Mundial

Este fenómeno ha ido aumentando a medida que se consolidaba el proceso de la globalización económica. La emigración actual no responde a opciones voluntarias, sino que, en muchos casos, constituye un fenómeno provocado por situaciones límite de supervivencia y lucha por la existencia diaria. Ello se ve facilitado por el desarrollo de los medios de transporte y comunicación.

El fenómeno de la inmigración ha incrementado, por su parte, las desigualdades internas en muchos países receptores, ya que las personas de igual nacionalidad tienden a concentrarse en barrios y zonas determinadas, y a ocupar los segmentos del mercado de trabajo que ofrecen peores condiciones.

Como contrapartida a esta situación, es necesario mencionar que la inmigración contribuye al desarrollo del llamado Tercer Mundo tres veces más de los que lo hace la AOD.

Los 200 millones de personas inmigradas son una de las principales fuentes de riqueza de muchos países. Con su trabajo contribuyen al desarrollo de sus lugares de origen a través de las **remesas**. Cada año la población inmigrada envía a sus familias en todo el mundo más de 125.000 millones de euros⁴⁴, ayudando a fortalecer las economías de los países con menos recursos.

Además, su presencia favorece también las economías de los países de acogida, ya que desempeñan puestos de trabajo poco deseables que los nacionales no quieren desarrollar, estimulan la demanda y ayudan a financiar los sistemas de pensiones de las naciones con poblaciones envejecidas. Sin embargo, aunque la mayoría de las personas que emigran de sus países lo hacen con la finalidad de formar parte de la fuerza de trabajo del país receptor, con frecuencia deben hacer frente a situaciones de xenofobia y discriminación. La inmigración conlleva en el país de destino dificultades en relación con el necesario proceso de integración y desarrollo de tolerancia por parte de la población de acogida y la emigrante. A ello hay que añadir que pocos países tienen políticas coherentes y eficaces para manejar el flujo de trabajadores migrantes, reducir las migraciones y empleos irregulares, prevenir la explotación y la xenofobia, y promover la cohesión social entre nacionales y no-nacionales.

Desafíos relativos a la inmigración⁴⁵

- Algunas características de la globalización conducen al deterioro de la seguridad y, en consecuencia, a un aumento del desplazamiento humano.
- Las evoluciones económicas, tecnológicas y demográficas a nivel global, en relación al proceso de globalización, han provocado una demanda mayor de trabajadores migrantes, tanto de personal cualificado como no cualificado.
- La falta de vías regulares y legales para la migración de mano de obra combinado con el aumento de la demanda de mano de obra extranjera, contribuye al crecimiento del tráfico y la trata de seres humanos.
- A pesar del impacto positivo de las remesas de dinero de los migrantes hacia sus países de origen, la fuga de cerebros continua es un grave problema a resolver.
- La feminización de las migraciones describe la realidad de que hoy en día cerca del 50% de la mano de obra migrante son mujeres.

44. Banco Mundial

45. Revista Trimestral Latinoamericana y Caribeña de Desarrollo Sustentable http://www.revistafuturos.info/futuros17/glob_migracion.htm#1_des [Consulta: enero 2011]

- Los actos de discriminación, violencia, hostilidad y xenofobia hacia los migrantes son cada vez más frecuentes.
- La competencia económica en aumento y el carácter cada vez más informal de la actividad económica continúan siendo las raíces de los altos niveles de explotación.
- El rol de las migraciones en el desarrollo y en la integración económica y social no ha sido analizado ni se ha tomado en cuenta en los proyectos de integración regional en África, América y Asia.

2.4. Algunos instrumentos de la cooperación: compensación de deuda, ayuda ligada, cláusula democrática. Codesarrollo y su influencia

2.4.1. Algunos instrumentos de la cooperación: compensación de deuda, ayuda ligada, cláusula democrática

Desde su inicio, la cooperación al desarrollo ha implementado diferentes instrumentos y recursos operativos de acuerdo con los objetivos y ámbitos de su actuación. A finales de los años 50, la política de cooperación descansaba principalmente sobre actividades de apoyo financiero, ayuda alimentaria y cooperación técnica. En las últimas décadas, se han creado otros instrumentos, como los proyectos de desarrollo, los programas sectoriales, los programas de microfinanzas y las operaciones de alivio de deuda externa. Finalmente, en la actualidad se han implementado instrumentos innovadores⁴⁶ como consecuencia de la Declaración del Milenio y la Cumbre de Monterrey⁴⁷. Esta cumbre ha estimulado el esfuerzo por parte de los donantes por aumentar sus recursos de AOD y la búsqueda de nuevos instrumentos de cooperación al desarrollo. Por otro lado, los principios de la Declaración de París de marzo de 2005 orientan la cooperación hacia la apropiación por parte de los gobiernos de los países en desarrollo, el alineamiento con sus sistemas nacionales, gestión de resultados de desarrollo, la armonización entre donantes y la mutua responsabilidad.

Algunos de estos instrumentos utilizados por los Estados donantes han sido muy polémicos por su carácter condicional y ligado al cumplimiento de determinados requisitos. Entre ellos, podemos destacar la ayuda ligada, la compensación de deuda y la cláusula democrática.

Seguidamente, vamos a profundizar en los instrumentos mencionados:

Ayuda ligada

La *ayuda ligada* en sentido estricto consiste en vincular la concesión de la ayuda a la adquisición y/o contratación, por parte del país receptor, de bienes y servicios provenientes del país donante. En un sentido más amplio, implica también una vinculación de facto que no opera como una condición indispensable sino como una práctica común de los distintos agentes de la cooperación.

46. Estos instrumentos, utilizados también por la cooperación española, se detallan en el capítulo 4 de este documento.

47. El Consenso de Monterrey es el resultado de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, celebrada en 2002 en Monterrey, Méjico. Participaron la ONU, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, la Organización Mundial del Comercio y delegados de diferentes países.

Ambas pueden adoptar la forma de donaciones o créditos, y su carácter vinculante puede estar presente en casi todas las categorías e instrumentos de ayuda, desde la cooperación técnica hasta la conversión de deuda y los créditos Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD)⁴⁸.

La OCDE, en su recomendación sobre desvinculación de la ayuda a los países menos avanzados de abril de 2001⁴⁹, aconseja desligar la ayuda respecto de la cooperación técnica y las ayudas a ONGD, salvo en lo que se refiere al suministro de bienes y servicios.

En España, el FAD es el instrumento más antiguo de la cooperación española y, con cargo al mismo, se otorgan créditos a la exportación (llamados créditos FAD)⁵⁰ en condiciones concesionales, gestionadas por la Secretaría de Estado de Turismo y Comercio, de acuerdo con los criterios del Consenso OCDE y del CAD⁵¹. Asimismo, con cargo a este fondo se llevan a cabo otro tipo de operaciones, tales como contribuciones a instituciones multilaterales y donaciones. A pesar de tratarse de un instrumento generador de deuda externa y favorecedor de la internacionalización de la economía española en los países empobrecidos, este mecanismo crediticio se contabiliza como AOD, lo cual se convierte en una paradoja que lo hace criticable a los ojos de la sociedad civil.

Recientemente se ha llevado a cabo una reforma del FAD, dando respuesta a las demandas de la sociedad civil, cumpliendo además un mandato establecido por la *Ley Reguladora de la Deuda Externa*, de 2006. El pasado 21 de octubre de 2010, el Pleno del Congreso de los Diputados aprobó el llamado **Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE)**⁵², con el que se pretende mejorar la calidad de la cooperación española para el desarrollo. El nuevo fondo sustituirá, a partir de su entrada en vigor, al Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD).

Las principales novedades del nuevo Fondo en relación con el FAD son las siguientes:

- Detraer cualquier finalidad de tipo comercial del Fondo.
- Integrar plenamente el FONPRODE en nuestra cooperación.
- La ayuda que se desembolse con cargo al FONPRODE no tendrá carácter ligado.
- Paralelamente a la creación del FONPRODE se creará otro instrumento separado, destinado a la internacionalización de la empresa española.

Compensación de deuda

Las operaciones de compensación de deuda (conversión de deuda por recursos para fines de desarrollo) tienen su origen en Latinoamérica en 1987, cuando el gobierno de Bolivia y la organización Conservación Internacional realizaron el primer canje de deuda por protección de recursos naturales. Este mismo año, le siguieron Costa Rica y Ecuador. El mecanismo prosperó hasta principios de los años 90, facilitando la cancelación de la deuda de algunos países de América Latina, hasta una cifra de 90 millones de dólares. Sin embargo, estas operaciones de canje de deuda

48. El FAD (Fondo de Ayuda al Desarrollo) es un importante instrumento financiero de la cooperación española y esta compuesto fundamentalmente por cuatro líneas: contribuciones a las Instituciones Financieras Internacionales (ayuda no ligada), créditos FAD (ayuda ligada, préstamos blandos), FEV (subvenciones ligadas) y L-500 (subvenciones ligadas).

49. DAC. (2001). Recommendation on Untying Official Development Assistance to the Least Developed Countries. OECD.

50. Las ayudas concedidas con cargo al FAD bajo la modalidad de crédito están habitualmente vinculadas a la adquisición de bienes y servicios españoles.

51. Ministerio de Industria, Turismo y Comercio. ICEX

http://www.icex.es/icex/cda/controller/pageICEX/0,6558,5518394_5518983_5586834_637344_0_-1,00.html [Consulta: enero 2011]

52. La Moncloa <http://www.la-moncloa.es/ActualidadHome/2009-2/051109-enlacedesarrollo> [Consulta: enero 2011]

por naturaleza han hecho una contribución muy limitada en el alivio de la deuda de los países en desarrollo a nivel mundial, ya que el monto total no ha superado el 1% de la deuda total. Costa Rica es el país que mas operaciones de este tipo ha realizado y su deuda apenas ha disminuido.

Otras operaciones de compensación de deuda incluyen la cooperación Sur-Sur, como es el caso de Argentina y Senegal, donde UNICEF compró deuda que Senegal tenía con Argentina, para financiar un fondo nacional de proyectos contra la desertificación.

En el marco de la política española de alivio y condonación de deuda, se ha diseñado el programa de conversión de deuda por inversiones, acuerdo bilateral celebrado entre el Estado Español y un Estado deudor. Por medio de estos acuerdos se cancela parte de la deuda externa a cambio de que el Estado deudor se comprometa a reinvertir los recursos liberados en su propio país, a través de personas físicas, organizaciones, o empresas españolas o nacionales del país deudor residentes en España.

Esta modalidad de instrumentos despierta los recelos de un amplio sector de la sociedad civil y expertos relacionados con el mundo de la cooperación, ya que existen numerosos argumentos en contra de este tipo de compensación de deuda. Entre ellos, podemos señalar que esta forma de ayuda al desarrollo no favorece la orientación de algunos instrumentos de cooperación hacia el objetivo de erradicación de la pobreza. Tampoco facilita la participación de las empresas locales del país receptor e implica una distorsión para dicho país, que pierde capacidad de elección sobre los proyectos a ejecutar y los equipos administrados que, en ocasiones, pueden suponer un incremento de los costes. Asimismo, implica una distorsión para el donante, ya que acomoda sus empresas a una forma de internacionalización apoyada artificialmente y no competitiva.

Por este motivo, la desvinculación de la ayuda es una prioridad y un proceso ya en marcha a nivel internacional.

Cláusula democrática

La cláusula democrática es un mecanismo de condicionalidad política, consistente en limitar la ayuda al desarrollo a aquellos países que no cuenten con un orden democrático u otras circunstancias establecidas por el donante en relación con los derechos humanos.

A mediados de los años 90 la Unión Europea introdujo en los acuerdos firmados con terceros países esta cláusula revolucionaria que inscribe los principios democráticos y los derechos fundamentales como un elemento esencial de dichos acuerdos. Las sanciones previstas por la vulneración de estas cláusulas van desde la suspensión del acuerdo hasta el embargo comercial.

Hoy la cláusula está presente en 50 acuerdos que implican a 120 países, y aunque desde su introducción se han suspendido algunos acuerdos e impedido la celebración de otros, su utilización es casi nula. Sin embargo este instrumento jurídico constituye la principal política exterior de la Unión europea de promoción y acción de los derechos humanos en el mundo (junto a la PESC: política exterior y de seguridad común)⁵³.

El objetivo de este tipo de cláusulas es incentivar a los gobiernos de los países empobrecidos con ayudas al desarrollo condicionadas al cumplimiento de una serie de requisitos, impulsando así la extensión de la democracia y los derechos humanos, condenando los abusos sobre la población cometidos por regímenes corruptos o dictatoriales.

Encontramos en este mecanismo, sin embargo, numerosas lagunas que lo han hecho ineficaz y criticable.

53. International Association Droit au Droit *La cláusula democrática y la política exterior de la UE*
http://www.dadinternational.org/publications.php?__Lang=es_ES [Consulta: enero 2011]

Por un lado, la UE no cuenta con ninguna medida de respuesta en su ordenamiento que permita actuar en caso de incumplimiento. Por otro lado, un sector de la sociedad ha considerado este instrumento como eurocentrista o neocolonialista. Asimismo, la condicionalidad de la ayuda al desarrollo, en detrimento de millones de seres humanos cuya situación de pobreza es alarmante, ha generado muchas dudas en relación con la ética y la adecuación de un mecanismo de estas características a las verdaderas finalidades de la cooperación para el desarrollo: la lucha contra la pobreza.

2.4.2. Codesarrollo y su influencia

El *Codesarrollo* podría definirse como una forma de vincular de forma positiva migraciones y desarrollo. Supone aceptar que las migraciones y sus protagonistas, la población inmigrante, pueden ser vectores fundamentales para el desarrollo, tanto del país de envío como del de acogida.

Las políticas de codesarrollo se pusieron en marcha por primera vez en Francia. Así, la primera definición del concepto de codesarrollo fue la expresada por **Sami Naïr**⁵⁴, encargado de la Misión Interministerial “Migración/Codesarrollo” en 1997, misión dependiente del Ministerio de Asuntos Exteriores francés. Naïr definió el codesarrollo como:

“una propuesta para integrar inmigración y desarrollo de forma que ambos países, el de envío y el de acogida, puedan beneficiarse de los flujos migratorios. Es decir, es una forma de relación consensuada entre dos países de forma que el aporte de los inmigrantes al país de acogida no se traduzca en una pérdida para el país de envío”.

Sus defensores afirman que este modelo potencia la colaboración mutua entre países en lugar del modelo de cooperación al desarrollo tradicional, que perpetúa la relación vertical Norte-Sur. Sus detractores ven en el informe de Naïr una propuesta para mitigar las causas de la migración y sus efectos en Francia, así como la definición de una política resolutoria del “problema”. El codesarrollo nacería así como una respuesta a la “amenaza de la inmigración”.

Posteriormente, el discurso sobre codesarrollo en Francia ha evolucionado, asumiendo acciones que involucran a los/as inmigrantes en el desarrollo de sus países de origen sin vincularlo necesariamente al retorno.

En España, se define por primera vez una política de codesarrollo en el marco del Programa GRECO (Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración en España), que nunca llegó a implementarse. El Programa contemplaba la cooperación al desarrollo de manera instrumental, para el control y la selección del flujo migratorio.

En el año 2004, el codesarrollo pasó a incorporarse en los Planes Directores de la Cooperación Española como un nuevo instrumento de la cooperación.

En el ámbito europeo el concepto de codesarrollo se menciona por primera vez en la Cumbre de Tampere, celebrada en 1999⁵⁵, en el marco de la creación de políticas de control de flujos migratorios, de integración de inmigrantes y de cooperación para el desarrollo de los países de procedencia de los/as migrantes.

54. Sami Naïr: “Informe de Balance y Orientación de la política de Codesarrollo en relación con los flujos migratorios” escrito de la misión interministerial sobre Migración y Codesarrollo. Ministerio de Asuntos Exteriores –37, Quai d’Orsay – 75007 París 10/12/97.

55. El Consejo Europeo celebró una sesión especial en Tampere, los días 15 y 16 de octubre de 1999, sobre la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia en la Unión Europea.

Sin embargo, el marco creado en Tampere se transformó en pocos años en lo que se conoce como la “Europa fortaleza”, cuyas políticas de ayuda estaban vinculadas con el control de migración y la firma de tratados de repatriación.

En la actualidad, se ha retomado un concepto de desarrollo menos vinculado al retorno y control de flujos, y más ligado a la cooperación para el desarrollo, despertando especial interés la temática relacionada con las remesas y sus posibilidades como opciones de inversión en procesos productivos generadores de ingresos económicos en los países emisores. Las remesas tienen una gran potencialidad de impacto positivo en las economías nacionales, constituyendo una oportunidad para crear entornos económicos favorables.

Así pues, las migraciones contemporáneas ofrecen un importante potencial de desarrollo, no solo en cuanto a recursos económicos generados y transferidos a los países de origen a través de las remesas, sino también en cuanto a conocimiento, interculturalidad y pautas de desarrollo de una gran relevancia para el avance y extensión de los ODM.

Los flujos migratorios tienen diferentes impactos e influencias, tanto en la sociedad receptora como en la emisora. En general, los impactos positivos superan a los negativos. Algunos de estos impactos son:

PAIS RECEPTOR:

Impactos positivos:

- La aportación de capital humano.
- El aporte fiscal directo e indirecto.
- La dinamización y diversificación del consumo de bienes y servicios especializados.
- La ampliación del comercio bilateral con los países de origen.
- El aumento y transformación del tejido empresarial.
- La ocupación en determinados segmentos del mercado laboral con escasez de trabajadores.
- La viabilidad de un “mercado de cuidados” para las personas dependientes, que permite liberar a miembros de sus familias, fundamentalmente mujeres, para incorporarse al mercado de trabajo

PAIS EMISOR:

Impactos positivos:

- Los trabajadores/as encuentran empleo y se amplían las posibilidades de mejorar los ingresos de toda la familia.
- El desempleo en ciertos sectores puede reducirse gracias a la emigración.
- Las remesas de dinero constituyen uno de los principales efectos económicos.
- Las comunidades de emigrantes pueden transferir tecnología, conocimientos e inversiones de capital a sus países.
- Las comunidades de emigrantes pueden realizar acciones humanitarias y proyectos de cooperación al desarrollo en beneficio de sus comunidades de origen.

RESUMEN:

LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO:

Los ODM constituyen un **compromiso mundial, cuantificable, verificable, medible y cronológico** para luchar contra la pobreza extrema en sus múltiples dimensiones, a través de metas específicas y concretas y por medio del pacto mundial con mayor respaldo alcanzado por la comunidad internacional para este fin. Surgen a partir de la llamada Declaración del Milenio, aprobada por 189 países en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas, celebrada en Nueva York el **8 de septiembre del año 2000**.

Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre

Objetivo 2: Lograr la educación primaria universal

Objetivo 3: Promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer

Objetivo 4: Reducir la mortalidad en niños/as menores de 5 años

Objetivo 5: Mejorar la salud materna

Objetivo 6: Combatir el SIDA, el paludismo y otras enfermedades

Objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad medioambiental

Objetivo 8: Fomentar una asociación mundial para el desarrollo

CONCEPTO DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO:

Según el artículo 1 de la **Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación para el Desarrollo**, de nuestro país, la cooperación puede definirse como:

“El conjunto de **recursos y capacidades** que se ponen a disposición de los países en vías de desarrollo, con el fin de facilitar e **impulsar su progreso económico y social**, y para contribuir a la erradicación de la pobreza en el mundo, en todas sus manifestaciones”.

TEORÍA DEL INTERCAMBIO DESIGUAL:

El **intercambio desigual** es el resultado de las diferencias en el mercado de trabajo entre países desarrollados y países en desarrollo. Estas diferencias producen que los incrementos de productividad se expresen bajo la forma de mayores remuneraciones para los factores productivos nacionales de los países desarrollados mientras que en los países en vías de desarrollo, estos incrementos se transfieren al resto del mundo en forma de menores precios.

CONCEPTO DE GLOBALIZACIÓN:

La **globalización** es la fase actual de un largo proceso histórico que, desde los años 70, presenta una especial incidencia de la mano de un conjunto de elementos novedosos, como son las telecomunicaciones, el desarrollo de Internet, la microinformática, los avances de telefonía móvil, el desarrollo de la aviación civil y su progresivo abaratamiento, así como la generalización de numerosos adelantos científicos y tecnológicos. **No es únicamente un proceso económico**, sino que también tiene implicaciones políticas, sociales y culturales.

CONCEPTO DE CODESARROLLO:

El **codesarrollo** podría definirse como una forma de vincular de forma positiva migraciones y desarrollo. Supone aceptar que las migraciones y sus protagonistas, la población inmigrante, pueden ser vectores fundamentales para el desarrollo, tanto del país de envío como del de acogida.

DESAFÍOS RELATIVOS A LA INMIGRACIÓN:

- Algunas características de la globalización conducen al deterioro de la seguridad y, en consecuencia, a un aumento del desplazamiento humano.
- Las evoluciones económicas, tecnológicas y demográficas a nivel global, en relación con los procesos de globalización, han provocado una demanda mayor de trabajadores migrantes, tanto de personal cualificado como no cualificado.
- La falta de vías regulares y legales para la migración de mano de obra combinado con el aumento de la demanda de mano de obra extranjera, contribuye al crecimiento del tráfico y la trata de seres humanos.
- A pesar del impacto positivo de las remesas de dinero de los migrantes hacia sus países de origen, la pérdida de cerebros continua es un grave problema a resolver.
- La feminización de las migraciones describe la realidad de que hoy en día cerca del 50% de la mano de obra migrante son mujeres.
- Los actos de discriminación, violencia, hostilidad y xenofobia hacia los migrantes son cada vez más frecuentes en casi todas las regiones del mundo.
- La competencia económica en aumento y el carácter cada vez más informal de las actividades económicas continúan siendo las raíces de los altos niveles de explotación.
- El rol de las migraciones en el desarrollo y en la integración económica y social no ha sido analizado ni se ha tomado en cuenta en los proyectos de integración regional en África, América y Asia.
- Muchos países de origen no tienen políticas para orientar el empleo en el exterior, lo que permitiría manejar el éxodo de trabajadores/as para bien de sus sociedades.

REMESAS:

Cada año la población inmigrada envía a sus familias en todo el mundo más de **125.000 millones de euros**, ayudando a fortalecer las economías de los países con menos recursos.⁵⁶

56. Attac Madrid <http://www.attacmadrid.org/d/7/060911142535.php> [Consulta: enero 2011]

BIBLIOGRAFÍA:

- AECID: *"La ayuda programática. Guía técnica para la puesta en marcha de los nuevos instrumentos de cooperación"*, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, Madrid, 2008.
- ALONSO, J.A: *"Estrategia para la cooperación española"*, Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid, 1999.
- ALONSO, J.A: *"Desarrollo y promoción de capacidades: luces y sombras de la cooperación técnica"*, Lan-Koadernoak nº 30, Hegoa, 2001.
- AMI NAÏR: *"Informes de Balance y Orientación de la política de Codesarrollo en relación con los flujos migratorios"*. Ministerio de Asuntos Exteriores, Francia, 1997.
- CAD: *"Principios del CAD para una ayuda eficaz"*, OCDE-Mundi Prensa, Madrid, 1995.
- DEL CAMPO, Eduardo: *"Al otro lado de la frontera: historias de la inmigración en España"*. Fundación José Manuel Lara, Sevilla, 2007.
- DAC: *"The DAC Journal Development Co-operation"*, 2000 Report, OECD.
- ESTEFANÍA, Joaquín: *"Hij@, ¿qué es la globalización? La primera revolución del siglo XXI"*, de Punto de Lectura, Madrid, 2002.
- GÓMEZ GALÁN, M. y SANAHUJA, J. A: *"El Sistema Internacional de Cooperación al Desarrollo"*, CIDEAL, Madrid, 1999.
- GUILLOCHON, Bernard: *"La globalización capitalista. Luchas y resistencias"*. Editorial Laousse Actual, Barcelona, 2003.
- Ministerio de Asuntos Exteriores: *"Plan África, 2006-2008. Resumen ejecutivo"*.
- OCDE: *"The comparability of international migrations statistics"*. July, 2005.
- PASTOR, Jaime: *"Qué son los movimientos antiglobalización"*. Editorial Última Hora-Integral, Barcelona, 2002.
- TAIBO, Carlos: *"150 preguntas sobre el nuevo desorden mundial"*, en Catarata, Madrid, 2008.

WEBS DE INTERÉS:

- <http://www.un.org/esa/population/migration/ga/index.html>
Informes de NNUU sobre la migración internacional.
- <http://www.sinexcusas2015.org>
Web de la Campaña del Milenio. Sin excusas 2015.
- <http://www.pnud.org>
Web del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- <http://www.objetivosdelmilenio.com>
Web especializada en los ODM.
- <http://www.amnesty.org>
Web de Amnistía internacional, donde pueden encontrarse materiales sobre DDHH y globalización.
- <http://www.mdgfund.org/es>
Web del Fondo para el Logro de los ODM.
- http://www.unicef.org/spanish/publications/index_55740.html
Publicaciones de UNICEF.
- <http://www.web.worldbank.org>
Web del Banco Mundial.
- <http://www.globalizacion.org/>
Portal con amplia información sobre globalización, desarrollo y sociedad civil.
- <http://www.rebellion.org/>
Revista diaria digital sobre temas globales desde una perspectiva crítica.
- <http://www.rcci.net/globalizacion/index.htm>
Revista mensual sobre globalización, economía, sociedad y cultura.

- <http://www.tni.org/es>
El Transnational Institute (TNI) desarrolla análisis de vanguardia sobre cuestiones de importancia global, construye alianzas con movimientos sociales de base y elabora propuestas para un mundo más justo y sostenible.
- <http://www.fp-es.org/>
Traducción española de la revista en lengua inglesa, Política Exterior, dedicada al análisis de temas globales.
- http://www.un.org/esa/policy/wess/wess2010files/overview_sp.pdf
Estudio económico y social mundial 2010. Nuevos instrumentos para el desarrollo.
- http://www.entre2orillas.es/texto/e2orevista_3.pdf
Revista transnacional para la convivencia intercultural. Codesarrollo.
- <http://www.rebellion.org/docs/46654.pdf>
Codesarrollo, ¿Algo más que una moda? Rebelión.org

3. POLÍTICAS DE COOPERACIÓN DE ÁMBITO INTERNACIONAL

3.1. Evolución y tendencia. Cumbre del Milenio. Líneas generales de las citas de Roma, Marrakech, París y Agenda de Accra. Especial referencia a los principios de París y de Accra

3.1.1. Evolución y tendencia

Ya hemos hablado, en capítulos anteriores, de cómo los cambios que se han producido en las últimas décadas en el entorno internacional han tenido una gran influencia en el sistema de ayuda y en la política internacional de cooperación al desarrollo. La desaparición del mundo bipolar, la evolución de los procesos de la globalización, la evaluación sobre la eficacia de la ayuda y los nuevos conceptos de desarrollo, han llevado a la comunidad internacional a poner en marcha innovadores instrumentos y mecanismos, consensuados a través de foros y conferencias mundiales.

A partir de esta nueva realidad, la tendencia actual de la política de cooperación se dirige al fortalecimiento de la colaboración y armonización entre actores, especialmente las organizaciones de la sociedad civil; a la optimización de los recursos y a la toma de conciencia de la necesidad de aumentar la ayuda, según los compromisos adquiridos, así como la eficacia de la misma. Todo ello a pesar de la crisis económica global, que inevitablemente ha tenido también sus efectos sobre la dimensión de la ayuda.

3.1.2. Cumbre del Milenio

La **Declaración del Milenio**, aprobada por la Asamblea General en su *resolución 55/2, de 8 de septiembre de 2000*, reflejó un nuevo concepto de desarrollo, basado en los derechos humanos y el aumento de capacidades. La **Cumbre del Milenio** supuso la configuración de un plan de acción compartido por todos los Estados participantes, estableciendo una combinación de objetivos y metas novedosos, y asociados a indicadores para la medición de su logro.

Tras el compromiso internacional con el desarrollo que supuso la definición de los ODM, la comunidad internacional comenzó una intensa reflexión conjunta sobre cómo alcanzar dichos objetivos. Desde entonces, y con ese fin, se han celebrado el Foro de Roma sobre Armonización⁵⁷ (2003), y los Foros de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda de París (2005) y Accra (2008). En paralelo se han celebrado también varias cumbres sobre financiación del desarrollo, entre las que destacan el Consenso de Monterrey (2002) y la Cumbre de Doha (2008).

57. Armonización: se entiende por armonización la existencia de acuerdos conjuntos entre los diferentes Estados donantes para la planificación, gestión y provisión de la ayuda.

En la Conferencia de Monterrey en 2002, se identificaron varios aspectos clave para la consecución de los compromisos adquiridos para 2015, en el marco de la Cumbre del Milenio:

- La movilización de recursos financieros nacionales e internacionales para el desarrollo.
- El comercio internacional como promotor del desarrollo.
- El aumento de la cooperación financiera y técnica internacional.
- El alivio de la deuda externa, que permitiría liberar recursos para orientarlos hacia el desarrollo.
- El tratamiento de cuestiones sistémicas, en relación con la coherencia y cohesión de los sistemas monetarios, financieros y comerciales, en apoyo del desarrollo.

3.1.3. Líneas generales de las citas de Roma, Marraquech, París y Accra

Como resultado de la **Cumbre de Roma**, celebrada en febrero de 2003, las instituciones multilaterales y bilaterales de desarrollo, así como los países socios⁵⁸, firmaron la Declaración de Roma, donde se asumió el compromiso de aumentar la eficacia de la asistencia para el desarrollo y contribuir así a alcanzar los ODM. Esta declaración supuso el respaldo directo al amplio acuerdo de la comunidad internacional plasmado en el Consenso de Monterrey.

La declaración consta de 11 epígrafes en los que se establece un ambicioso programa de actividades dirigidas a:

- Asegurar que los esfuerzos de armonización se adaptan a la situación del país y que la ayuda de los donantes se alinea con las prioridades de desarrollo del receptor.
- Mejorar los esfuerzos de los países líderes para adaptar las políticas, los procesos y las prácticas de las instituciones y los Estados, para facilitar la armonización y simplificar los procedimientos.

La declaración está acompañada de dos anexos que definen las normas o principios de prácticas recomendadas para la armonización y para la asistencia de los donantes.

Un año después de la firma de la Declaración de Roma, se celebró en **febrero de 2004, en Marraquech, la Mesa Redonda internacional sobre la Gestión Orientada a los Resultados del Desarrollo**, en la que las agencias de desarrollo respaldaron cinco principios centrales para la gestión por resultados en las políticas de ayuda al desarrollo. Estos principios son: la asociación, la apropiación por parte del país, la administración por resultados, el aprendizaje para la toma de decisiones y la gestión orientada a los resultados.

Finalmente, en 2005 se adoptó la **Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo**, que estipula nuevos códigos de conducta para los donantes, a fin de reducir la fragmentación, con metas para armonizar las corrientes de ayuda en función de los programas de los países beneficiarios, coordinar las misiones de los donantes y reducir los gastos de ejecución de los proyectos.

58. Con "países socios" se hace referencia a los países receptores de ayuda.

En la Declaración de París se reafirman los compromisos asumidos en Roma de armonizar y alinear el suministro de la ayuda al desarrollo, con objeto de aumentar así su eficacia, consolidada como prioridad principal del nuevo sistema internacional de ayuda al desarrollo.

La Declaración de París es la referencia fundamental en la agenda internacional de la eficacia de la ayuda, sentando los principios básicos de apropiación, alineamiento, armonización, gestión para resultados de desarrollo y mutua rendición de cuentas, que se describen detalladamente más abajo.

Los **objetivos señalados en París** son:

- Aumentar la eficacia de la ayuda al desarrollo, a través del refuerzo de las estrategias nacionales de los países socios y sus marcos operativos, la alineación de la ayuda con sus prioridades, la intensificación de la mutua responsabilidad, la simplificación de las políticas y procedimientos, y la eliminación de la duplicación de intervenciones.
- Adaptar y aplicar las acciones a las distintas situaciones de los países.
- Especificar indicadores, calendarios y metas, lo que requerirá un apoyo político continuado de alto nivel, peso paritario y acciones coordinadas a escala global, regional y nacional.
- Supervisar y evaluar la implementación de los progresos reales que se vayan realizando.

En París se asumieron también **distintos compromisos en base a los nuevos principios de cooperación** definidos en la Declaración:

Principio de APROPIACIÓN:

La apropiación es el principio según el cual los países socios ejercen una autoridad y liderazgo efectivos sobre sus políticas y estrategias de desarrollo, y coordinan las acciones de desarrollo que de ellas derivan, reduciéndose el protagonismo de los donantes. El principio ha sido ampliado en la Agenda de Accra, incorporando a este principio a la ciudadanía, sociedad civil y sector privado.

Compromisos adquiridos en relación a este principio

Compromisos de los países socios:

Implementar sus propias estrategias de desarrollo nacional, traducir estas estrategias en programas operativos, negociar con los países donantes y fomentar la participación de la sociedad civil.

Compromisos de los países donantes:

Respetar el liderazgo de los países socios y ayudarlos a reforzar su capacidad para ejercerlo.

Principio de ALINEAMIENTO:

El alineamiento es el principio por el cual los donantes basan su apoyo en las estrategias de desarrollo, instituciones y procedimientos nacionales de los países socios. Está íntimamente vinculado al principio de apropiación.

Compromisos adquiridos en relación a este principio

Compromisos de los países socios:

Reforzar su capacidad de desarrollo con el apoyo de los donantes, intensificar sus esfuerzos para movilizar los recursos nacionales, proporcionar informes transparentes y fiables, y reforzar los sistemas nacionales de aprovisionamiento (utilizar normas y procesos comunes consensuados para el sistema de abastecimiento, contrataciones y adquisición de bienes en la administración pública).

Compromisos de los países donantes:

Basar su apoyo global en las estrategias de desarrollo nacional de los socios y vincular el financiamiento con un marco único de condiciones e indicadores, derivados de la estrategia nacional de desarrollo.

Desligar la ayuda y mejorar la apropiación de los países socios.

Principio de ARMONIZACIÓN:

Este principio orienta las acciones de los donantes para que sean coordinadas, más armonizadas, transparentes y colectivamente eficaces, evitando la duplicidad de intervenciones, la atomización de la cooperación y los altos costes en recursos y capital humano que genera la multiplicidad de intervenciones descoordinadas. Esto implica elaborar disposiciones comunes y simplificar procedimientos.

Compromisos adquiridos en relación a este principio

Compromisos de los países socios:

Reformar los procedimientos, junto a los países donantes, para su armonización; realizar progresos en el reforzamiento de sus instituciones y estructuras de gobernación que brinden seguridad y protección pública.

Compromisos de los países donantes:

Implementar disposiciones comunes y simplificar procedimientos, armonizar los procedimientos, suministrar una ayuda eficaz a los países más vulnerables y promover un enfoque armonizado de las evaluaciones ambientales.

Principio de GESTIÓN ORIENTADA A RESULTADOS:

Este principio implica la unión de esfuerzos para el logro de objetivos de desarrollo.

Compromisos adquiridos en relación a este principio

Compromisos de los países socios:

Reforzar vínculos entre las estrategias de desarrollo nacional y los procesos presupuestarios anuales y multianuales, establecer marcos de supervisión orientados a resultados, y trabajar junto a los donantes en enfoques participativos.

Compromisos de los países donantes:

Vincular la programación y los recursos con los resultados esperados y alinearlos con los marcos de evaluación de los países socios; armonizar sus requerimientos para la supervisión, evaluación y realización de informes; y trabajar junto a los países socios en enfoques participativos.

Principio de MUTUA RESPONSABILIDAD:

Este principio implica un compromiso entre donantes y socios de mutua responsabilidad sobre los resultados del desarrollo, basado en un proceso compartido de revisiones y evaluaciones.

Compromisos adquiridos en relación a este principio

Compromisos de los países socios:

Reforzar el papel del parlamento en las estrategias de desarrollo nacional, fomentar enfoques participativos involucrando a la sociedad civil, y evaluar conjuntamente con los países donantes los progresos de la implementación de los compromisos acordados.

Compromisos de los países donantes:

Proporcionar información transparente y completa en tiempo oportuno sobre los flujos de ayuda con el objetivo de que las autoridades de los países socios puedan presentar informes presupuestarios, y evaluar conjuntamente con los países socios los progresos de la implementación de los compromisos acordados.

La Declaración de París incluye también **indicadores de progreso** para cada uno de los principios detallados y sus compromisos. Estos indicadores contienen el punto de partida, la meta que se pretende lograr y la fecha en que se espera hacerlo. Algunos de estos indicadores son⁵⁹:

APROPIACIÓN	METAS PARA 2010
Los socios tienen estrategias de desarrollo operativas. Número de países con estrategias nacionales de desarrollo con prioridades estratégicas claras y vinculadas con un marco de gasto a medio plazo y que quedan reflejadas en los presupuestos anuales.	Como mínimo el 75% de los países socios.
ALINEACIÓN	METAS PARA 2010
Los flujos de ayuda se alinean con las prioridades nacionales. Porcentaje de flujos de ayuda que repercuten en el presupuesto nacional de los socios.	85% de los flujos repercuten en el presupuesto nacional.
La ayuda es más predecible. Porcentaje de desembolsos de ayuda liberados de acuerdo con programas adoptados dentro de marcos anuales o multianuales.	Como mínimo el 75% de esta ayuda es liberada en programas.
Ayuda desligada. Porcentaje de ayuda bilateral desligada.	Progresos a supervisar.
ARMONIZACIÓN	METAS PARA 2010
Utilizar disposiciones o procedimientos comunes. Porcentaje de ayuda suministrada como enfoques basados en programas.	Como mínimo el 25%.
GESTIÓN ORIENTADA A RESULTADOS	METAS PARA 2010
Marcos orientados a resultados. Número de países con marcos sólidos de evaluación del desempeño transparentes y supervisables para medir los progresos en torno a las estrategias de desarrollo nacionales y los programas sectoriales.	75% de los países socios.

59. Documento de la Declaración de París.

En septiembre de 2008 se celebró el **III Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda en Accra (Ghana)**, que culminó con la firma de la Agenda de Accra (AAA), que completa los principios de París con la inclusión de todos los actores del desarrollo y con nuevos compromisos en relación a las políticas de desarrollo de donantes y socios.

En este Foro se firmó la **Declaración de Accra**, que tuvo como objetivo acelerar y profundizar en la aplicación de la Declaración de París, reconociendo, además, que hasta entonces no se había realizado un progreso suficiente en los compromisos asumidos en 2005. El documento final incorporó un lenguaje más firme en la voluntad de avance, si bien no fue capaz de responder a las demandas de mayor concreción y claridad en las necesidades y urgencia de dichos compromisos, en relación con la eficacia del desarrollo y sus retos. La sociedad civil demanda más consistencia en aspectos clave como la ayuda desligada, las condicionalidades, la predictibilidad⁶⁰ y la rendición de cuentas mutua, entre países socios y donantes.

La Agenda de Acción de Accra implica un cierto avance en los compromisos suscritos en París pero estos esfuerzos no han sido suficientes. La conciliación de las prioridades del desarrollo con los intereses de los países implicados, donantes y socios, es difícil. En la práctica, los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza han sido criticados por imponer demasiadas condiciones, incluso en materia de política macroeconómica, y por ceñirse a los intereses de los donantes, con lo que, de hecho, los beneficiarios se sienten menos dueños de los programas de ayuda y se reduce la correspondencia entre el apoyo de los donantes y las estrategias nacionales de desarrollo.

Por este motivo, es necesario seguir profundizando en la implementación de medidas, instrumentos y compromisos capaces de lograr un avance más significativo en los objetivos propuestos, contando con la participación de todos los actores involucrados, es decir, los países socios, los donantes y la sociedad civil, a través de asociaciones, organizaciones no gubernamentales y otros mecanismos de ejercicio de ciudadanía global.

3.2. Instituciones financieras internacionales: FMI, Grupo Banco Mundial, Bancos Asiático y Africano de Desarrollo

En el entorno internacional, junto a los actores tradicionales, los Estados, representan un importante papel las organizaciones internacionales, que con el tiempo han adquirido una cierta independencia respecto a los Estados miembros que las conforman, encontrándose en condiciones de tomar decisiones autónomas y constituyendo un importante foro de consenso y negociación.

Las instituciones financieras son organizaciones internacionales de carácter sectorial y se establecieron con dos objetivos principales. El primero de ellos, coordinar las políticas económico-financieras de los distintos países miembros, y el segundo, el uso de recursos comunes para impulsar el desarrollo en los países del Sur.

Las instituciones financieras más relevantes son las constituidas en la Conferencia de Bretton Woods, Estados Unidos, en julio de 1944. De este evento nacieron el Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo, más conocido como Banco Mundial, y el Fondo Monetario Internacional. En el tratado de Bretton Woods se concluyó, además, el acuerdo de vinculación de estas instituciones con las Naciones Unidas.

60. Posibilidad de predecir si se va a recibir ayuda, para qué conceptos y en qué cuantía.

El Fondo Monetario Internacional (FMI)

Durante el periodo comprendido entre las dos guerras mundiales, los intercambios comerciales internacionales se vieron desfavorablemente afectados por el desorden monetario. Por este motivo, en la Conferencia de Bretton Woods se tomó la decisión de crear el Fondo Monetario Internacional, cuyo tratado constitutivo entró en vigor en 1945.

Los propósitos del Fondo son promover la cooperación monetaria internacional, facilitar la expansión y el crecimiento equilibrado del comercio internacional, promover la estabilidad de los cambios y ayudar a establecer un sistema multilateral de pagos. Para ello, el Fondo ejerce funciones de control, reglamentación y actividades financieras.

Sus políticas han sido muy cuestionadas como causantes de regresiones en la distribución de la riqueza, especialmente los condicionamientos que impone a los países en vías de desarrollo para el pago de la deuda o para otorgar nuevos préstamos.

Algunas de las críticas más intensas provienen de Joseph Stiglitz, ex-Economista Jefe del Banco Mundial y Premio Nobel de Economía 2001.

En concreto, algunas de las políticas criticadas son:

- Ciertas condiciones obligan a los países a renunciar a sus políticas de protección a empresas e intereses nacionales y a abrir rápidamente sus economías a la propiedad extranjera, especialmente en el sector financiero.
- El Fondo Monetario Internacional ha estado influenciado por Estados Unidos y otros países ricos para imponer ese tipo de condiciones, de modo que sus compañías puedan ganar acceso a los mercados de las naciones afectadas, que se encuentran en una posición vulnerable.
- El Fondo Monetario Internacional practica el doble discurso en favor de bancos internacionales y en contra de instituciones financieras, empresas, depositantes y accionistas nacionales.
- Otras condiciones clave del Fondo Monetario Internacional, como el aumento de las tasas de interés, la restricción del crédito, el recorte de gastos gubernamentales y la contracción inducida de la economía, están fuera de lugar en Asia, ya que fueron diseñadas para países (en especial de América Latina) que enfrentaban problemas diferentes, como altos déficit presupuestales y enormes deudas externas originadas en el sector público.

Estos puntos fueron centrales en las negociaciones del Fondo Monetario Internacional en Latinoamérica como condicionantes del acceso de los países de la región al crédito, en la década de 1980.

Las medidas aplicadas generaron fuertes diferencias en la distribución del ingreso y un aumento de la desigualdad, junto con la desaparición o restricción de las redes sociales de apoyo otorgadas anteriormente por el Estado. Aunque ya existían desigualdades sociales anteriormente, las medidas las exacerbaban.

La sociedad civil demanda, por ello, la reforma del sistema financiero internacional, redefiniendo sus funciones y sistemas de decisión.

Grupo del Banco Mundial

El Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo, también denominado Banco Mundial, fue creado junto al Fondo Monetario Internacional en la Conferencia de Bretton Woods, con la finalidad de contribuir a la reconstrucción del territorio de los Estados miembros, incluida la rehabilitación de las economías destruidas por la II Guerra Mundial.

Si bien en sus primeros años, su actividad se centró en la obra de reconstrucción de las economías europeas y japonesa, su más importante actividad en el presente es la asistencia a los países en desarrollo. Sus operaciones consisten principalmente en garantizar o conceder préstamos, y/o participar en su concesión. Estos préstamos están regidos por el Derecho Internacional y sujetos a registro en la Secretaría de las Naciones Unidas. También ofrece asesoramiento y ayuda técnica.

Desde su creación, el Banco Mundial ha ido ampliando sus funciones y aglutinando otras instituciones, dando lugar a lo que hoy se conoce como El Grupo del Banco Mundial, una organización compleja que abarca cinco instituciones:

- Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), creado en 1944 para promover la reconstrucción de posguerra y el desarrollo hasta el presente.
- La Corporación Financiera Internacional (CFI), creada en 1956, que tiene como objetivo apoyar al sector privado de los países en desarrollo.
- La Asociación Internacional de Fomento (AIF), creada en 1960 que suministra créditos blandos a los países en desarrollo.
- En 1966 se crea el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), que lleva a cabo tareas de conciliación o arbitraje entre los distintos Estados y los inversores extranjeros.
- El Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI) fue creado en 1988 y proporciona garantías a los inversores extranjeros respecto a pérdidas por riesgos no comerciales en países subdesarrollados.

Al igual que en el caso del FMI, el Banco Mundial también ha recibido numerosas críticas, algunas de las cuales destacamos a continuación:

- Se ha criticado profundamente la prioridad absoluta que otorga el Banco Mundial al papel del crecimiento económico en todo proceso de desarrollo. Dicho papel subordina, en sus programas, el resto de los objetivos sociales que implican un incremento en el gasto social del estado (distribución del ingreso, políticas de salud, educación, etc.)
- A pesar de los intentos por incluir cuestiones ecológicas y de desarrollo humano, el Banco Mundial continúa dando primacía al ajuste estructural y a la lógica del mercado.
- Por su parte, Stiglitz también realiza críticas al Banco Mundial, relacionadas con las recetas de aplicación universal e indiscriminada a cualquier país en desarrollo.

- Algunos de los programas financiados por el Banco Mundial han provocado el desplazamiento de poblaciones contra su voluntad, lo que atenta contra los derechos humanos.
- La gran mayoría de los proyectos que financia el Banco Mundial son implementados por empresas multinacionales españolas, italianas, norteamericanas o francesas, impidiendo que se fortalezca en el país receptor el tejido industrial.

Bancos Asiático y Africano de Desarrollo

Los bancos regionales de desarrollo (Banco Africano de Desarrollo, Banco Asiático de Desarrollo, Banco Interamericano de Desarrollo) fueron creados según el modelo del Banco Mundial. Pero, al contrario que en éste último, en los bancos de desarrollo los Estados miembros de las respectivas regiones disponen de la mayor parte del capital y, por tanto, tienen más capacidad de decisión.

Los bancos regionales de desarrollo financian proyectos y programas exclusivamente en los países miembros de su región, y tienen como objetivo primordial la lucha contra la pobreza y el fomento de un desarrollo económico y social sostenible.

3.3. Instituciones multilaterales no financieras: Sistema de Naciones Unidas de Cooperación y Ayuda al desarrollo (PNUD, PMA, UNICEF, ACNUR). Otros organismos: FAO, OIT, OMS, CAD

Entre las instituciones internacionales no financieras, la más relevante es la **Organización de las Naciones Unidas**.

El sistema de Naciones Unidas ha ido evolucionando, junto con el entorno internacional, con la consiguiente intensificación y diversificación de sus acciones, contando entre sus competencias, con numerosas funciones en relación con la cooperación al desarrollo y el sistema de ayuda internacional.

Vinculados a la ONU, existen un gran número de organismos especializados. Estos organismos tienen funciones sobre sectores específicos de cooperación, preferentemente técnicos.

Entre ellos, vamos a hacer referencia a aquellos cuyas funciones están en estrecha relación con la cooperación al desarrollo, la ayuda internacional y la ayuda humanitaria. Asimismo, describiremos las funciones del Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)⁶¹

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), creado en 1965, pertenece al sistema de Naciones Unidas y su función es contribuir a la mejora de la calidad de vida de las naciones.

Está presente en 172 países y, dentro del marco de la apropiación nacional, los esfuerzos del PNUD dan apoyo a los países donde se ejecutan programas para desarrollar capacidades nacionales y locales, con objeto de alcanzar el desarrollo humano y los ODM, y haciendo hincapié en una gestión eficaz de la ayuda y en soluciones Sur-Sur. El desarrollo de capacidades abarca todas las áreas de trabajo del PNUD.

61. Para más información ver <http://www.pnud.org>

Sus actividades se desarrollan en las áreas de:

- Gobernabilidad democrática.
- Reducción de la pobreza.
- Prevención y recuperación de las crisis.
- Energía y medio ambiente.
- VIH/SIDA

El Programa Mundial de Alimentos (PMA)⁶²

El Programa Mundial de Alimentos es la organización del sistema de Naciones Unidas implicada en la ayuda humanitaria y la lucha contra el hambre a nivel mundial.

Actúa en situaciones de emergencia llevando alimentos allí donde sea necesario para salvar a las víctimas de desastres naturales, guerras o conflictos civiles. Una vez finalizada la emergencia, se utilizan los alimentos para ayudar en la reconstrucción.

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)⁶³

UNICEF es una agencia de las Naciones Unidas cuyo objetivo es proteger los derechos de la infancia. Fue creada en 1946 por la Asamblea General de Naciones Unidas para responder a las necesidades más urgentes de la infancia en Europa, que tras la II Guerra Mundial se encontraba en una precaria situación. Los primeros programas brindaron ayuda de emergencia a millones de niños y niñas de Oriente Medio, China y Europa.

Desde entonces, la protección de todos los niños y niñas, sin distinción de nacionalidad, raza o religión, se convirtió en la misión universal de UNICEF, que cuenta ya con más de 50 años de experiencia.

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para el Refugiado (ACNUR)⁶⁴

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados fue creada el 14 de diciembre de 1950 por la Asamblea General de las Naciones Unidas. La Agencia tiene el mandato de dirigir y coordinar la acción internacional para proteger y resolver los problemas de los refugiados/as en todo el mundo.

Su objetivo principal es salvaguardar los derechos y el bienestar de los refugiados/as. Se esfuerza por garantizar que todos/as puedan ejercer el derecho a solicitar asilo y encontrar refugio seguro en otro Estado, con la opción de regresar a sus hogares de forma voluntaria, la integración local o el reasentamiento en un tercer país. También tiene el mandato de ayudar a las personas apátridas.

62. Para más información ver <http://www.wfp.org>

63. Para más información ver <http://www.unicef.es>

64. Para más información ver <http://www.acnur.org>

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)⁶⁵

La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación conduce las actividades internacionales encaminadas a erradicar el hambre. La FAO también es una fuente de conocimientos y de información. La Organización ayuda a los países en desarrollo y a los países en transición a modernizar y mejorar sus actividades agrícolas, forestales y pesqueras, con el fin de asegurar una buena nutrición para todos.

Desde su fundación en 1945, la FAO ha prestado especial atención al desarrollo de las zonas rurales, donde vive el 70% de la población mundial pobre y que pasa hambre.

Organización Internacional del Trabajo (OIT)⁶⁶

La OIT es la institución mundial responsable de la elaboración y supervisión de las Normas Internacionales del Trabajo. Es la única agencia de las Naciones Unidas de carácter "tripartito" ya que representantes de gobiernos, empleadores y trabajadores participan en conjunto en la elaboración de sus políticas y programas.

Fue fundada en 1919, después de la I Guerra Mundial, con el objetivo de fomentar el trato decente de los trabajadores, convirtiéndose en la primera agencia de las Naciones Unidas en 1946.

Los objetivos principales de la OIT son promover los derechos laborales, fomentar oportunidades de trabajo decente, mejorar la protección social y fortalecer el diálogo al abordar los temas relacionados con el trabajo.

Organización Mundial de la Salud (OMS)⁶⁷

La OMS es la autoridad directiva y coordinadora de la acción sanitaria en el sistema de las Naciones Unidas.

Es responsable de desempeñar una función de liderazgo en los asuntos sanitarios mundiales, configurar la agenda de las investigaciones en salud, establecer normas, articular opciones de política basadas en la evidencia, prestar apoyo técnico a los países y vigilar las tendencias sanitarias mundiales.

El Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD)

El Comité de Ayuda al Desarrollo⁶⁸ (CAD) es el principal órgano de la OCDE, cuya función está en relación con la cooperación al desarrollo. Dentro de la OCDE, al CAD le corresponde conseguir que esos esfuerzos internacionales sean coordinados, integrados, eficaces y adecuadamente financiados.

El CAD desempeña un papel importante en la elaboración de las políticas de cooperación bilateral al desarrollo, ya que no se limita a ser un centro de información, documentación o asesoramiento de los gobiernos, sino que diseña las directrices de la ayuda oficial al desarrollo de los países que lo componen.

65. Para más información ver <http://www.fao.org>

66. Para más información ver <http://www.ilo.org>

67. Para más información ver <http://www.who.int/es/>

68. Los miembros del CAD son los siguientes: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Irlanda, Italia, Japón, Corea del Sur, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelanda, Portugal, Suecia, Suiza, Reino Unido, y Comisión Europea.

Contribuye a las políticas de ayuda de los países miembros a través de cuatro tipos de actividad:

- Plantea las directrices generales de política, obligatorias para los miembros en la realización de sus programas de cooperación al desarrollo.
- Realiza revisiones críticas periódicas de los programas de cooperación al desarrollo de los países miembros.
- Ofrece un foro para el diálogo, el intercambio de experiencias y la elaboración de un consenso internacional sobre problemas de política y gestión que sean de interés de los miembros.
- Publica estadísticas e informes sobre la ayuda y otros flujos de recursos hacia los países en desarrollo y en transición.

3.4. Cooperación de la UE. Convención de Lomé y países ACP. El FED

3.4.1. Cooperación de la UE

La Unión Europea es el principal donante mundial de ayuda pública al desarrollo y de ayuda humanitaria. Europa aporta la mitad de la ayuda pública mundial destinada a la cooperación y, para un buen número de países, es su primer socio comercial.

El fundamento de la Política de Cooperación de la UE lo constituyen los objetivos internacionales en materia de desarrollo establecidos por el CAD, los resultados alcanzados en las grandes conferencias internacionales, y los principios inscritos en el Tratado constitutivo de la CEE.

Recientemente se ha iniciado un proceso de reformulación de las políticas de desarrollo de la UE, con el propósito de acelerar los progresos en el cumplimiento de ODM. Esta voluntad ha dado lugar a una declaración conjunta del Parlamento Europeo, la Comisión y el Consejo, denominada "**Consenso Europeo**", con fecha de 20 de diciembre 2005.

De manera paralela, la Unión Europea ha emprendido una serie de reformas de los instrumentos de la acción exterior, incluidos los instrumentos accesibles a las ONG y la sociedad civil, y el marco de las negociaciones sobre las Perspectivas Financieras 2007-2013.

El Consenso Europeo sobre el desarrollo define los objetivos y principios comunes para la cooperación al desarrollo en las acciones de la UE y de los Estados miembros, incluyendo el compromiso de aumentar el volumen de la ayuda hasta el 0,7% del PIB y su calidad.

Los **principios comunes** que rigen la ayuda al desarrollo europea son:

- La asunción de estrategias y la asociación.
- El diálogo político.
- La participación de la sociedad civil.
- La igualdad entre hombres y mujeres.
- El compromiso constante para prevenir la fragilidad de los Estados.

Los **ámbitos de actuación** en los que la UE centrará su actividad son los siguientes:

- Comercio e integración regional.
- Medio ambiente y gestión sostenible de los recursos naturales.
- Infraestructuras, comunicaciones y transporte.
- Agua y energía.
- Desarrollo rural, ordenación del territorio, agricultura y seguridad alimentaria.
- Gobernanza, democracia, derechos humanos y apoyo a las reformas económicas e institucionales.
- Desarrollo humano.
- Prevención de conflictos y de la fragilidad de los Estados.
- Cohesión social y empleo.

En todas las actividades se integran los aspectos transversales de democracia, buena gobernanza, derechos humanos, derechos de la infancia y de las poblaciones indígenas, igualdad entre los sexos, sostenibilidad ambiental y lucha contra el SIDA.

Los **instrumentos** de cooperación al desarrollo utilizados son:

- **Europeaid**⁶⁹

Como parte de sus esfuerzos por reformar la gestión de la ayuda exterior, la Comisión Europea (CE) creó oficialmente, en enero de 2001, la Oficina de Cooperación EuropeAid. Esta oficina es responsable de todas las fases del ciclo de los proyectos necesarias para garantizar la consecución de los objetivos de los programas establecidos por las Direcciones Generales de Relaciones Exteriores y Desarrollo aprobados por la CE.

- **Oficina de Ayuda Humanitaria ECHO**⁷⁰

La Unión Europea ha dado a ECHO el mandato de aportar asistencia de emergencia a las víctimas de los desastres naturales o los conflictos armados fuera de la Unión Europea. La misión de ECHO es garantizar que las mercancías y servicios lleguen con prontitud a las zonas de crisis a través de sus socios. Las mercancías pueden incluir suministros básicos, alimentos específicos, equipos médicos, medicinas y combustible. Los servicios pueden ser equipos médicos, equipos de purificación de las aguas y apoyo logístico.

69. Para más información ver http://ec.europa.eu/europeaid/index_es.htm

70. Para más información ver http://www.ec.europa.eu/echo/index_en.htm

3.4.2. Convención de Lomé, Acuerdo de Cotonou y países ACP

La Convención de Lomé es un acuerdo de intercambio comercial y cooperación entre la UE y los países ACP (África Subsahariana, Caribe y Pacífico), vigente entre 1975 y 1995 y firmada en Lomé, Togo. Fue reemplazada en el año 2000 por el acuerdo de Cotonou. Esta convención estableció un sistema de cooperación económica basado en permitir la exportación de los principales productos agrícolas y mineros de los ACP a la UE libre de aranceles.

3.4.3. El Fondo Europeo de Desarrollo (FED)

El Fondo Europeo de Desarrollo (FED) es el instrumento principal de la ayuda comunitaria a la cooperación al desarrollo prestada a los Estados ACP y a los países y territorios de ultramar (PTU). El tratado de Roma de 1957 previó su creación para la concesión de ayuda técnica y financiera a países que, en aquella época, aún estaban colonizados. El FED está compuesto por varios instrumentos, entre los que destacan las subvenciones, los capitales de riesgo y los préstamos al sector privado.

3.5. Agencias Internacionales de Cooperación: USAID, ASDI, GTZ, ODA.

USAID⁷¹

La United Status Agency for Internacional Development (USAID) es la agencia estadounidense encargada de distribuir la mayor parte de la ayuda exterior de carácter no militar. A pesar de ser un organismo independiente, recibe directrices estratégicas del Departamento de Estado. Su objetivo es reforzar la política exterior estadounidense, cooperando con los países receptores en las áreas económica, agrícola, sanitaria y humanitaria.

ASDI⁷²

La Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional es una organización gubernamental para la cooperación dirigida a países en vías de desarrollo. Su presupuesto anual proviene del 0,87% del producto interior bruto sueco destinado a la cooperación para el desarrollo. Si bien ASDI es la encargada de la cooperación por parte del gobierno, el Parlamento sueco es quien diseña las estrategias a seguir y los países destinatarios de la ayuda oficial. África, hasta el momento, se lleva más de la mitad del presupuesto de la agencia gubernamental.

GTZ⁷³

La Agencia de Cooperación Técnica Alemana (GTZ) es una empresa de cooperación internacional para el desarrollo sostenible que opera a nivel mundial. Fue fundada en 1975 como empresa de derecho privado. La GTZ asiste al Gobierno de la República Federal de Alemania en la realización de sus objetivos de política de desarrollo. Su principal comitente es el Ministerio Federal Alemán de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ). La GTZ, como empresa de utilidad pública, utiliza los beneficios obtenidos exclusivamente para proyectos propios de cooperación internacional para el desarrollo sostenible.

ODA⁷⁴

La ODA es la agencia de cooperación japonesa, cuya actividad se desarrolla a través de cuatro instrumentos: donaciones, cooperación técnica, cooperación financiera concesional (préstamos blandos) y contribuciones a organismos internacionales.

71. Para más información ver <http://www.usaid.gov/>

72. Para más información ver <http://www.aceproject.org/about-es/organisations/donors/SIDA>

73. Para más información ver <http://www.gtz.de>

74. Para más información ver <http://www.jica.go.jp/english/>

RESUMEN:

LA DECLARACIÓN DEL MILENIO:

La **Declaración del Milenio**, aprobada por la Asamblea General en su resolución 55/2, de 8 de septiembre de 2000, reflejó un nuevo concepto de desarrollo, basado en los derechos humanos y el aumento de capacidades. La **Cumbre del Milenio** supuso la configuración de un plan de acción compartido por todos los Estados participantes, estableciendo una combinación de objetivos y metas novedosos, y asociados a indicadores para la medición de su logro.

LA DECLARACIÓN DE PARÍS:

En 2005 se adoptó la **Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo**, que estipula nuevos códigos de conducta para los donantes, con metas para armonizar las corrientes de ayuda en función de los programas de los países beneficiarios, coordinar las misiones de los donantes y reducir los gastos de ejecución de los proyectos. Los principios de París son:

Principio de APROPIACIÓN:

Los países socios ejercen una autoridad y liderazgo efectivos sobre sus políticas y estrategias de desarrollo, y coordinan las acciones de desarrollo que de ellas derivan, reduciéndose el protagonismo de los donantes.

Principio de ALINEAMIENTO:

Los donantes basan su apoyo en las estrategias de desarrollo, instituciones y procedimientos nacionales de los países socios. Está íntimamente vinculado al principio de apropiación.

Principio de ARMONIZACIÓN:

Este principio orienta las acciones de los donantes para que sean coordinadas, más armonizadas, transparentes y colectivamente eficaces, evitando la duplicidad de intervenciones.

Principio de GESTIÓN ORIENTADA A RESULTADOS:

Este principio implica la unión de esfuerzos para el logro de objetivos de desarrollo.

Principio de MUTUA RESPONSABILIDAD:

Implica un compromiso entre donantes y socios de mutua responsabilidad sobre los resultados del desarrollo, basado en un proceso compartido de revisiones y evaluaciones.

LA AGENDA DE ACCRA:

En el **III Foro de Alto Nivel** sobre la eficacia de la ayuda celebrada en Accra se firmó la **Declaración de Accra, en septiembre de 2008**. Tuvo como objetivo acelerar y profundizar en la aplicación de la Declaración de París, reconociendo, además, que hasta entonces no se había realizado un progreso suficiente en los compromisos asumidos en 2005.

EL CONSENSO EUROPEO:

La Unión Europea es el principal donante mundial de ayuda pública al desarrollo y de ayuda humanitaria. Europa aporta la mitad de la ayuda pública mundial destinada a la cooperación y, para un buen número de países, es su primer socio comercial.

Con el propósito de acelerar los progresos en el cumplimiento de ODM, el Parlamento Europeo, la Comisión y el Consejo han elaborado una declaración conjunta denominada "**Consenso Europeo**", con fecha de 20 de diciembre 2005.

El Consenso Europeo sobre el desarrollo define los objetivos y principios comunes para la cooperación al desarrollo en las acciones de la UE y de los Estados miembros, incluyendo el compromiso de aumentar el volumen de la ayuda hasta el 0,7% del PIB y su calidad.

Los **principios comunes** que rigen la ayuda al desarrollo europea son:

- La asunción de estrategias y la asociación.
- El diálogo político.
- La participación de la sociedad civil.
- La igualdad entre hombres y mujeres.
- El compromiso constante para prevenir la fragilidad de los Estados.

LOS INSTRUMENTOS DE LA COOPERACIÓN EUROPEA:

Los instrumentos de la cooperación europea son:

- Europeaid (cooperación al desarrollo)
- Oficina de Ayuda Humanitaria ECHO (emergencia)

BIBLIOGRAFÍA:

- MAESTRO YARZA, Irene: *"El Banco Mundial: origen, funciones, mecanismos de funcionamiento y políticas de desarrollo"*, FCONGD, Barcelona, 2001.
- GALÁN, Manuel y CÁMARA, Luís, *"La gestión de la cooperación al desarrollo. Instrumentos, técnicas y herramientas"*, Cideal, Madrid, 2008.
- GÓMEZ GALÁN, M. y J. A. SANAHUJA (1999), *"El sistema internacional de cooperación al desarrollo"*, CIDEAL, Madrid.
- OCDE: *"Principios del CAD para una Ayuda Eficaz. Manual de la Ayuda al Desarrollo"*, OCDE, Mundiprensa, París, 1995.
- OCDE: Dac, Development Aid Committee (varios años), *"Development Co-operation: Efforts and Policies of the Members of the Development Assistance Committee"*, OCDE, París.
- PIQUERAS, Andrés: *"Desarrollo y cooperación: un análisis crítico"*, Editorial Tirant Lo Blanch, colección manuales, Valencia, 2008.
- PNUD: *"Informe sobre Desarrollo Humano, 2005. La cooperación internacional ante una encrucijada"*, PNUD Mundiprensa, Nueva York, 2005.
- RIOS y VIEITES, J.L.: *"Reflexiones sobre la Ayuda al Desarrollo y una entrevista con Pedro Casaldáliga"*, Editorial Nueva Utopía, Madrid, 2008.
- SÁNCHEZ-MONTERO, Manuel: *"Las fracturas del nuevo orden mundial"*, CIDEAL, Madrid, 2007
- STOKKE, O. (ed.) (1996), *"Foreing Aid Towards the Year 2000: Experiences and Challenges"*, EADI Book Series nº 18, Frank Cass, Londres.

WEBS DE INTERÉS:

- <http://www.bancomundial.org>
Página web oficial del Banco Mundial.
- <http://www.fenprus.cl>
Críticas al Banco Mundial y al FMI.
- <http://www.aecid.es/web/es/>
Página Web de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.
- <http://www.ifad.org>
Internacional Fund for Agricultural Development. Fondo Internacional para el Desarrollo de la Agricultura.
- <http://www.imf.org/external/esl/index.asp>
Fondo Monetario Internacional.
- <http://www.adb.org/>
ADB - Asian Development Banco. Banco Asiático de Desarrollo.
- <http://www.afdb.org>
ADB, The African Development Bank Group. Grupo Banco Africano de Desarrollo.

4. POLÍTICA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN

4.1. Historia de la cooperación española: España, de receptor a donante.

España se convirtió por primera vez en receptora de ayuda directa en los años 60, como parte del proceso de apertura internacional que experimentó el país en aquel momento. Mantuvo su condición de país receptor de ayuda durante muchos años, convirtiéndose en donante en la década de los 70, con la creación de la Dirección General de Cooperación Técnica y como consecuencia del desarrollo económico experimentado en aquellos años. Si bien, al comienzo las aportaciones fueron poco significativas, España fue aumentando su participación a lo largo de la década. En 1976, con el objetivo de promover las exportaciones y apoyar el proceso de internacionalización de las empresas españolas, se creó el FAD, cuyos créditos consensuales fueron considerados, a pesar de las críticas, como ayuda al desarrollo.

En la década de los 80 la cooperación se define por primera vez como política de Estado y, en coherencia con dicha política, se solicita en 1983 que España sea excluida de la lista de países receptores de ayuda al desarrollo del CAD. El ingreso de España en la Comunidad Europea en 1986 conllevó la reorientación de gran parte de su AOD multilateral, que fue destinada al FED.

Durante esta década y la siguiente, la sociedad civil española fue adquiriendo conciencia y adoptando posturas participativas a través de las ONGD.

La política española de cooperación fue definiendo una estructura orgánica en esta materia con la creación de distintos órganos clave para su ejecución y coordinación: la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI) en 1985, la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional (CICI) en 1986, y la Agencia Española de Cooperación Internacional (actual AECID) en 1988. La puesta en marcha de estas instituciones inició un periodo de redefinición de los vínculos de España con los países en desarrollo.

En los años 90 se culminó el proceso de inserción de España en el Sistema Internacional de Cooperación al Desarrollo como donante, al incorporarse al CAD en 1991. En esta década se consolidó también la participación de la sociedad a través de ONGD, con la creación de un Consejo de Cooperación para el Desarrollo en 1995 y el inicio de acciones de cooperación descentralizada (promovida por la administración local y regional, universidades, organizaciones civiles).

En 1998 fue sancionada *La Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo*, aún vigente, como marco de coherencia para los objetivos, medios e instrumentos de cooperación, estableciendo la planificación de los mismos mediante Planes Directores y Planes Anuales de Cooperación Internacional.

4.2. Evolución, modalidades e instrumentos de la AOD española

En España la cooperación al desarrollo se ha convertido en uno de los pilares fundamentales de su nueva política exterior, observándose un giro de 180 grados en las políticas de desarrollo planificadas, tratando de alinearse con los principios de las Declaraciones del Milenio y de París. Así, en los últimos años, España ha aumentado su financiación de forma significativa y ha redirigido partes considerables de esta ayuda hacia sectores multilaterales y sociales. Asimismo, se está poniendo más énfasis en la evaluación e investigación del impacto de nuestra cooperación y se ha desarrollado un conjunto exhaustivo de herramientas de planificación. Finalmente, es de destacar el esfuerzo que se está realizando para el logro de una correcta coherencia con la agenda internacional de la cooperación.

La cooperación al desarrollo muestra así una evolución en sus objetivos e instrumentos. Junto a los instrumentos tradicionales, como los proyectos de cooperación al desarrollo, las estrategias sectoriales y los programas de microcréditos, surgen nuevos instrumentos en consonancia con los ODM y los principios de la Declaración de París.

Algunos de estos nuevos instrumentos han sido recientemente redefinidos por el *Real Decreto 794/2010, de 16 de junio, por el que se regulan las subvenciones y ayudas en el ámbito de la cooperación internacional*, publicado en el BOE el 25 de junio de 2010.

Veamos con más detalle los instrumentos mencionados, su utilidad y su evolución, distinguiendo entre los instrumentos tradicionales y los recientemente implementados:

INSTRUMENTOS TRADICIONALES

- **Proyectos y programas**

Los proyectos y programas constituyen dos de los instrumentos más comunes en el sistema internacional de ayuda. Un proyecto supone una intervención precisa en el país beneficiario, con objetivos, un marco temporal y recursos definidos. Por el carácter singular de cada intervención, los proyectos tienen una notable versatilidad, lo que constituye una de sus grandes virtudes, ya que permite que el instrumento se adecue en sus objetivos y condiciones de realización a las circunstancias de cada caso.

Por su parte, los programas se componen de diferentes actuaciones y tienen fines generales de desarrollo.

Tanto proyectos como programas son herramientas utilizadas de forma habitual por la cooperación descentralizada.

Un **proyecto** es un grupo de actividades con vistas a alcanzar un objetivo específico en un tiempo dado. Los proyectos se planifican y se llevan a cabo según una secuencia que empieza con una estrategia convenida, que supone la idea de una acción precisa, que luego se formula, se ejecuta y se evalúa para mejorar la estrategia y las intervenciones futuras. Es lo que se llama gestión del ciclo del proyecto.

La **gestión del ciclo del proyecto** cuenta con seis fases diferentes⁷⁵:

Programación: definición de las orientaciones y principios generales de la cooperación, basándose en el análisis de los problemas de un país y teniendo en cuenta las prioridades locales.

Identificación: en el marco de la programación establecida, se analizan los problemas, necesidades e intereses de las partes implicadas.

Instrucción: se examinan todos los aspectos importantes de la idea del proyecto teniendo en cuenta las orientaciones establecidas en la programación y los puntos de vista de las partes interesadas.

Financiación: se realiza una propuesta de financiación que la entidad financiadora examinará para otorgarla o no.

Ejecución: los recursos convenidos se utilizan para alcanzar el objetivo específico definido en el proyecto y los objetivos globales.

Evaluación: apreciación sistemática y objetiva de un proyecto en curso o finalizado, para determinar la pertinencia de los objetivos y su grado de realización, la eficacia, la eficiencia, el impacto y la sostenibilidad.

El Enfoque del Marco Lógico (EML) es una herramienta analítica para la planificación de la gestión de proyectos orientados por objetivos. Desde este enfoque, se considera que la ejecución de un proyecto es consecuencia de un conjunto de elementos con una relación casual interna. Estos elementos son los siguientes:

Objetivo general: objetivo global al cual se espera que el proyecto contribuya.

Objetivo específico: efectos que se espera lograr como resultado del proyecto.

Resultados: resultados que la gestión del proyecto debería poder garantizar.

Actividades: actividades que el proyecto tiene que emprender para producir los resultados.

75. Comisión Europea http://www.ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/.../pcm_handbook_es.pdf [Consulta: enero 2011]

- **Cooperación técnica**

Se entiende por cooperación técnica toda la gama de actividades de ayuda dirigida a desarrollar los recursos humanos del país receptor, elevando el nivel de conocimientos, cualificaciones, habilidad técnica y aptitudes productivas.

- **La ayuda humanitaria**

La ayuda humanitaria se pone en funcionamiento en situaciones de emergencia. Está principalmente orientada a salvar vidas humanas y aminorar los sufrimientos de la población afectada por catástrofes naturales o acciones bélicas.

- **La ayuda alimentaria**

Este instrumento nace a finales de la II Guerra Mundial y conoció un desarrollo importante durante las décadas de los 60 y los 70, momento en que se crea el Programa Mundial de Alimentos, principal institución multilateral especializada en este ámbito. El objetivo de este mecanismo de ayuda es aliviar las situaciones de desnutrición crónica que sufren muchas poblaciones de países en desarrollo.

- **Créditos concesionales**

Esta figura comprende otorgar, en condiciones más generosas que las del mercado, un crédito concesional cuya adjudicación se suele vincular a la adquisición de bienes procedentes del país donante. Se trata de un instrumento polémico que, por ese motivo, ha ido evolucionando⁷⁶.

- **Operaciones de alivio de la deuda externa**

Buena parte de los países destinatarios de la AOD padecen serios problemas como consecuencia de su deuda exterior. Desde finales de la década de los 80, los acreedores han implementado políticas de condonación de ciertas deudas. El principal foro de renegociación de la deuda, el Club de París⁷⁷, ha ido adoptando, desde comienzos de los años 90, tratamientos de la deuda externa más comprensivos con los países más pobres.

- **Programas de microfinanzas**

Están dirigidos a sectores de población que no pueden acceder a servicios bancarios tradicionales. Este instrumento hace posible que la población de los países en desarrollo pueda realizar pequeñas inversiones para mejorar sus capacidades productivas y de generación de ingresos.

- **Marco de colaboración, diálogo y financiación pública de las ONGD**

La financiación pública de ONGD a través de subvenciones es un importante instrumento en la cooperación internacional al desarrollo. Estará vinculada a la aplicación del principio de coherencia con los objetivos y prioridades de la política española, así como con el de colaboración con los ODM.

76. Este instrumento y las modificaciones que ha sufrido se detallan en el epígrafe 2.4.1 de este documento, en relación con el FAD y el nuevo fondo FONDPRODE. Consultar para más información.

77. El Club de París es un foro informal de acreedores oficiales y países deudores. Su función es coordinar formas de pago y renegociación de deudas externas de los países e instituciones de préstamo. Las reuniones se efectúan en París unas 10 veces al año.

- **Educación para el desarrollo y sensibilización⁷⁸**

La educación para el desarrollo está comprendida por actividades que favorecen una mejor percepción en la sociedad de los problemas que afectan a los países en desarrollo, y estimulan la solidaridad y la cooperación activa. Se utilizan generalmente como herramientas: campañas de divulgación, programas formativos y servicios de información.

- **Ayuda ligada**

La ayuda ligada es aquella cuya concesión lleva vinculada la ejecución del suministro de bienes y servicios por parte del país donante. Este instrumento ha sido muy polémico y criticado.

- **Cláusula democrática**

Otro mecanismo igualmente polémico es la cláusula democrática, consistente en limitar la ayuda al desarrollo a aquellos países que no cuenten con un orden democrático, incluyendo en los acuerdos de cooperación una cláusula que penaliza la alteración o ruptura de dicho orden.

NUEVOS INSTRUMENTOS DE LA COOPERACIÓN

- **Estrategias de reducción de la pobreza**

En 1999, el Banco Mundial y el Fondo Internacional acordaron que los términos financieros de la ayuda reembolsable y las posibilidades de cancelación de deuda de los países en desarrollo se definirían sobre la base de estrategias de reducción de la pobreza, definidas nacionalmente por los receptores de ayuda y tras un proceso participativo del conjunto de la sociedad. Este es el origen de las llamadas Estrategias de Reducción de la Pobreza (ERP) y constituyen un requisito indispensable para el acceso a fondos de ayuda, en condiciones blandas, o a operaciones de cancelación de deuda externa.

- **Enfoque sectorial o SWAP (Sector Wide Approach)**

Son programas de ayuda con carácter sectorial, cuyo objetivo es agrupar el grueso de la financiación al desarrollo para un determinado sector, apoyando una política sectorial común bajo el liderazgo de las autoridades locales. Los SWAPS surgen como una respuesta a la dispersión, descoordinación y solapamiento de la ayuda basada en pequeños proyectos aislados e inconexos, y a la falta de apropiación de los procesos de desarrollo por parte de los beneficiarios.

- **Ayudas presupuestarias**

Algunos países donantes han optado por otorgar, en el marco de los SWAPS, una aportación financiera al presupuesto general o sectorial del país receptor. Esta es una aportación no diferenciada, es decir, no destinada a una parte específica del programa sino a su totalidad, canalizada a través del presupuesto del ministerio del sector en cuestión. Este instrumento solo es útil cuando el país receptor reúne determinadas condiciones como, por ejemplo, disponer de un control interno independiente, una evaluación fiable y una estructura institucional sólida.

78. La temática de la educación para el desarrollo se ha desarrollado en epígrafe 7.2 de este documento. Consultar para más información.

- **Fondos globales**

Se trata de una iniciativa de ayuda al desarrollo que combina esfuerzos y capital público y privado. El fondo será gestionado por un partenariado público-privado que se constituye a nivel internacional para tratar un determinado tema o problema global. Pueden formar parte de este partenariado los países receptores, la comunidad de donantes y la sociedad civil (empresas, ONGD, asociaciones...).

- **Fondo común**

A través de este instrumento, el país donante contribuye a una cuenta autónoma que es gestionada conjuntamente con otros donantes o por la propia contraparte pública del país socio. La cuenta puede tener unos fines, medios de pago y mecanismos de rendición de cuentas determinados. El país donante renuncia al control exclusivo de sus fondos, compartiendo la responsabilidad con otros donantes.

- **Cooperación delegada**

Modalidad en que el país donante queda habilitado para actuar en nombre de otros donantes, de modo que el donante líder se encarga, en nombre de todos los donantes participantes, de establecer los acuerdos necesarios con el país socio, y conducir el diálogo de políticas y administrar los fondos aportados.

- **Cooperación triangular**

Modalidad en la que un país donante dirige sus ayudas a un país socio por medio de un tercer país en desarrollo. Este actúa como país líder en la canalización de los recursos. Se trata de una experiencia innovadora en cooperación al desarrollo, cuyo objetivo principal es potenciar la cooperación a través de la asociación de una fuente donante tradicional con un país de desarrollo medio, para concurrir conjuntamente con acciones a favor de un tercer país demandante de menor desarrollo. Se fomenta de este modo la cooperación entre países del Sur.

4.3. Planificación de la política: Objetivos, prioridades temáticas y sectoriales. Áreas preferentes. Ley de cooperación, Planes Directores, Planes Estratégicos

En julio de 1998 se publicó *La Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo*, que introduce y define los elementos de planificación de la cooperación, sus objetivos, prioridades e instrumentos.

Su articulado se organiza en torno a seis capítulos fundamentales:

- I. Política española de cooperación para el desarrollo (principios, objetivos y prioridades).
- II. Planificación, instrumentos y modalidades de la política española de cooperación internacional para el desarrollo.
- III. Órganos competentes en la formulación y ejecución de la política española de cooperación internacional para el desarrollo.
- IV. Recursos materiales.

V. Personal al servicio de la Administración General del Estado en el ámbito de la cooperación oficial para el desarrollo.

VI. La participación social en la cooperación para el desarrollo.

Objetivos

Según el artículo 3 de la *Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo*, la política de cooperación para el desarrollo forma parte de la acción exterior del Estado y tiene como objetivos:

- Fomentar con recursos humanos y materiales el desarrollo de los países más desfavorecidos.
- Contribuir a un mayor equilibrio en las relaciones políticas, estratégicas, económicas y comerciales, promoviendo así un marco de estabilidad y seguridad que garantice la paz internacional.
- Prevenir y atender situaciones de emergencia mediante la prestación de acciones de ayuda humanitaria.
- Favorecer la instauración y consolidación de los regímenes democráticos y el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.
- Impulsar las relaciones políticas, económicas y culturales con los países en vías de desarrollo, desde la coherencia con los principios y demás objetivos de la cooperación.

Prioridades

La política española de cooperación para el desarrollo, según disponen los artículos 5 a 7 de la Ley, se articula en torno a dos ejes de prioridades:

- **Sectoriales**
 - Servicios sociales básicos (salud, saneamiento, educación, recursos humanos).
 - Dotación, mejora o ampliación de infraestructuras.
 - Protección y respeto de los Derechos Humanos, igualdad de oportunidades, integración social de la mujer y defensa de poblaciones vulnerables.
 - Fortalecimiento de estructuras democráticas y de la sociedad civil, apoyo a las instituciones.
 - Protección y mejora de la calidad del medio ambiente.
 - Cultura, con especial incidencia en la defensa de la identidad cultural.
 - Desarrollo de la investigación científica y tecnológica.

- **Geográficas**

- En el marco bilateral: los países de Iberoamérica, los países árabes del norte de África y de Oriente Medio, así como otros de menor desarrollo con los que España tenga especiales vínculos de carácter histórico o cultural.
- En el marco multilateral: las políticas comunitarias y organismos internacionales.

Planificación

La política española de cooperación internacional para el desarrollo se establece a través de Planes Directores y Planes Anuales. Tanto unos como otros son elaborados por la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE), y aprobados por el Consejo de Ministros. En la elaboración de estos documentos normativos participa el conjunto de actores de la cooperación española, entre ellos, sindicatos, organizaciones empresariales, universidades y ONGD, a través de un proceso de consulta organizado desde la Administración Pública, participativo y abierto, que permite recoger aportes valiosos de los diversos actores.

Planes Directores

Elemento básico de la planificación. Se formula cuatrienalmente y contiene las líneas generales y directrices básicas de la política de cooperación, señalando los objetivos, prioridades y recursos que orientarán la actuación de la cooperación española durante ese periodo, incorporando los documentos de estrategia relativos a cada sector, zona geográfica o país preferente (planes estratégicos).

Planes Anuales

Los Planes Anuales desarrollarán con esa periodicidad los objetivos, prioridades y recursos establecidos en el Plan Director.

Plan Director 2009-2012

El Plan Director actualmente vigente identifica siete ámbitos estratégicos esenciales para el correcto despliegue de la política española para el desarrollo, siguiendo los principios establecidos en los consensos internacionales sobre la eficacia de la ayuda. Estos ámbitos son⁷⁹:

- La asociación en el terreno con los países socios.
- Los foros y organismos multilaterales.
- La coherencia de políticas para el desarrollo.
- La educación para el desarrollo de la ciudadanía.
- Poner el conocimiento al servicio del desarrollo.
- Capacidades institucionales y humanas apropiadas.
- Complementariedad efectiva de los actores de la cooperación española.

79. La Moncloa <http://www.la-moncloa.es/ActualidadHome/2009/130209-enlacecooperacion> [Consulta: diciembre 2010]

De este modo, se establece el compromiso de consolidar y hacer viable el 0,7%, pese a las dificultades derivadas de la crisis económica, y apostar por la asociación sobre el terreno⁸⁰, la educación para el desarrollo, la investigación para el desarrollo, la coordinación entre agentes y la dotación de capacidades humanas e institucionales para ello.

Todo ello responde el objetivo de consolidar un proceso de cambio iniciado con el Plan Director anterior, caracterizado por importantes innovaciones en la política española de cooperación, resultado del compromiso adquirido para incrementar la cantidad y calidad de la AOD española en el marco de la agenda internacional de desarrollo.

4.4. Cuantía y composición de la ayuda

4.4.1. Cuantía y composición de la ayuda

La Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) se define como la transferencia de recursos y conocimientos por parte de los organismos oficiales (incluidos gobiernos estatales y locales), o por sus organismos ejecutivos, a determinados países receptores para promover su desarrollo y bienestar económico. Esta transacción se realiza, bien directamente (AOD bilateral), o bien a través de instituciones multilaterales (AOD multilateral).

Dentro de la AOD bilateral existen, además, dos tipologías diferenciadas: reembolsable y no reembolsable.

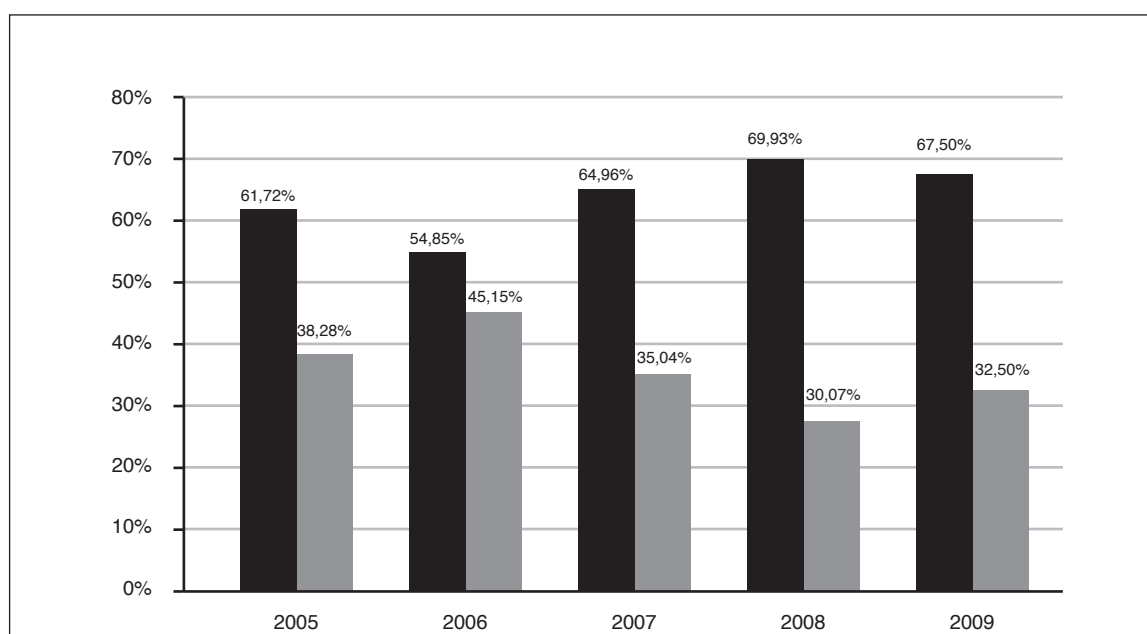
El flujo global destinado a AOD ha venido incrementándose a lo largo de los años. En el caso español, 2008 marcó un récord en la evolución de la cooperación española, suponiendo el mayor incremento de nuestra historia como país donante, tanto en cifras absolutas (4.761.692.238 euros) como en porcentaje de AOD respecto a la Renta Nacional Bruta (0,45 %). Cifras que han descendido en la anualidad posterior con motivo de la crisis financiera dándose un 0,71% de variación al descenso⁸¹.

80. Referido a la asociación entre los países donantes y los socios receptores en el Sur, tanto a la hora de establecer las prioridades de la ayuda como en relación con su ejecución y resultados.

81. Fundación Carolina <http://mapaaccionexterior.org/contenidos/contenido.aspx?IdContenido=1527> [Consulta: diciembre 2010]

4.4.2. Evolución de la AOD en España⁸²

La Ayuda Oficial al Desarrollo española ha mostrado en los últimos años una distribución entre Ayuda Multilateral y Bilateral, en torno al 40% y al 60% respectivamente. En el siguiente gráfico se muestran los datos de evolución desde el 2005. Como puede observarse, el cómputo de AOD bilateral siempre ha sido mayor que el multilateral manteniendo una evolución al alza a lo largo de los años. Comparando las cifras en números absolutos podemos comprobar cómo la AOD bilateral ha ido en aumento con incrementos de hasta el 46,36% como ocurrió en el año 2007 respecto a la anualidad anterior⁸³.



Fuente: www.fundacioncarolina.es

4.5. Gestión de la cooperación: MAEC, AECID, OTC's y Ministerio de Economía

La *Ley de Cooperación Internacional* dedica su capítulo tercero a la descripción de los órganos competentes para la formulación y ejecución de la política española de cooperación internacional para el desarrollo, distinguiendo entre órganos rectores, órganos consultivos y de coordinación, y órganos ejecutivos:

Órganos rectores

Son aquellos a los que corresponde el diseño de las directrices, planificación y dirección de la política de cooperación española:

- Cortes Generales: establecen cada cuatro años las líneas y directrices básicas a través del Plan Director plurianual.
- Gobierno: define y dirige la política de cooperación internacional para el desarrollo.

82. Más información en <http://www.aecid.es>

83. Fundación Carolina <http://mapaaccionexterior.org/contenidos/contenido.aspx?IdContenido=1534> [Consulta: diciembre 2010]

- **Ministerio de Asuntos Exteriores:** es responsable de la ejecución de la política exterior y de la dirección de la política de cooperación, así como de la coordinación de los órganos que en el ámbito de sus competencias realicen actuaciones en estas materias.
- **Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECI):** coordina la política de cooperación y formula las propuestas del Plan Director y del Plan Anual, a través de la DGPOLDE.
- **Ministerio de Economía y Hacienda:** coordina, aprueba y se pronuncia sobre la disponibilidad de los recursos destinados a AOD.

Órganos ejecutivos

Son aquellos órganos encargados de la gestión de la cooperación española: la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID) y las Oficinas Técnicas de Cooperación en el exterior, integradas en la estructura de la AECID.

AECID:

Es una agencia estatal adscrita al Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, a través de la SECI.

Se trata del máximo órgano responsable del diseño, valoración, promoción, ejecución y gestión de los proyectos de la Cooperación Española, bien directamente o a través de terceros. En concreto, gestiona la AOD del Estado español en su modalidad de cooperación bilateral y, más en particular, la AOD no reembolsable. Mantiene un carácter autónomo en la gestión de sus recursos financieros, humanos y técnicos.

La estructura exterior de la AECID está compuesta por 44 Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC), 15 Centros Culturales y 6 Centros de Formación, situados en los países socios con los que la AECID tiene una relación más intensa en cooperación. Son unidades adscritas orgánicamente a las embajadas que, funcionalmente, dependen de la AECID, a la que corresponde su dotación presupuestaria:

- *Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC):* Gestionan, controlan y hacen el seguimiento de los proyectos y programas de cooperación para el desarrollo que competen a la Agencia. Asimismo, colaboran con los programas y proyectos impulsados por las demás administraciones públicas.
- *Centros Culturales:* Su función es la de preparar, coordinar y realizar actividades de cooperación en el ámbito específico de la formación.
- *Centros de Formación:* Preparan, coordinan y realizan acciones de cooperación cultural, impulsan la potencialidad de la acción cultural en el exterior. Junto con los Centros Culturales AECID conviven cinco centros de gestión mixta, entidades con participación local, que enriquecen el panorama diverso y heterogéneo de la Red de Centros Culturales.

RESUMEN:

INSTRUMENTOS DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA:

INSTRUMENTOS TRADICIONALES

- Proyectos y programas
- Cooperación técnica
- La ayuda alimentaria
- La ayuda humanitaria
- Créditos concesionales
- Operaciones de alivio de la deuda externa
- Programas de microfinanzas
- Marco de colaboración, diálogo y financiación pública de las ONGD
- Educación para el desarrollo y sensibilización
- Ayuda ligada
- Cláusula democrática

NUEVOS INSTRUMENTOS DE LA COOPERACIÓN

- Estrategias de reducción de la pobreza
- Enfoque sectorial o SWAP (Sector Wide Approach)
- Ayudas presupuestarias
- Fondos globales
- Fondo común
- Cooperación delegada
- Cooperación triangular

PLANES DIRECTORES Y PLANES ANUALES:

Planes Directores

Elemento básico de la planificación. Se formula cuatrienalmente y contiene las líneas generales y directrices básicas de la política de cooperación, señalando los objetivos, prioridades y recursos que orientarán la actuación de la cooperación española durante ese periodo.

Planes Anuales

Los Planes Anuales desarrollarán con esa periodicidad los objetivos, prioridades y recursos establecidos en el Plan Director.

LA AECID:

Es una agencia estatal adscrita al Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, a través de la SECI.

Se trata del máximo órgano responsable del diseño, valoración, promoción, ejecución y gestión de los proyectos de la Cooperación Española, bien directamente o a través de terceros. En concreto, gestiona la AOD del Estado español en su modalidad de cooperación bilateral y, más en particular, la AOD no reembolsable. Mantiene un carácter autónomo en la gestión de sus recursos financieros, humanos y técnicos.

OFICINAS TÉCNICAS DE COOPERACIÓN (OTC):

Están integradas en la AECID, formando parte de su estructura en el exterior. Gestionan, controlan y hacen el seguimiento de los proyectos y programas de cooperación para el desarrollo que competen a la Agencia. Asimismo, colaboran con los programas y proyectos impulsados por las demás administraciones públicas.

EL FAD:

El FAD (Fondo de Ayuda al Desarrollo) es el instrumento más antiguo de la cooperación española y, con cargo al mismo, se otorgan créditos a la exportación (llamados créditos FAD) en condiciones concesionales, de acuerdo con los criterios del Consenso OCDE y del CAD. Con cargo a este fondo se llevan a cabo también otro tipo de operaciones, tales como contribuciones a instituciones multilaterales y donaciones.

BIBLIOGRAFÍA:

- ALONSO, J.A.: *“Estrategia para la Cooperación Española”*, Ministerio de Asuntos Exteriores, SECIPI, Madrid, 1999.
- ALONSO, J.A., 1999. *“Especialización sectorial y geográfica de la ayuda española”*. Información Comercial Española. Nº 778, pags. 119-142.
- UNCETA, K. y P. YOLDI (2000), *“La cooperación al desarrollo: surgimiento y evolución histórica”*, Cooperación Pública Vasca, Gobierno Vasco.
- VIDAL GARCÍA, JOSÉ: *“Los micropréstamos como instrumentos de desarrollo en el Sur”*, CIDEAL, Madrid, 2004.

WEBS DE INTERÉS:

- <http://www.aecid.es>
Página Web de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.
- <http://www.maec.es>
Web del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.
- <http://www.ayudaeficaz.es/Cooperación-española-y-eficacia.aspx>
Página Web sobre la eficacia de la AOD.
- <http://www.meh.es>
Web del Ministerio de Economía y Hacienda.

5. COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA

5.1. Cooperación descentralizada en España. Origen y definición. Evolución. Presupuestos. Municipios, Diputaciones, Cabildos, CCAA

5.1.1. Origen y definición

El origen de la cooperación descentralizada lo encontramos en los años 90 y surge, de un lado, a consecuencia de la extensión de la conciencia acerca de la solidaridad con los pueblos del Sur, y de otro, debido al fortalecimiento y a la cada vez mayor autonomía de las entidades descentralizadas de los países más avanzados. La descentralización conseguida por las regiones y municipios en Europa, unida al volumen de recursos disponibles y el nivel de gestión alcanzado ha hecho posible plantear cuestiones que rebasan las competencias de sus respectivos ámbitos territoriales.

Podríamos definir la *cooperación descentralizada* como aquella realizada por las administraciones subestatales, es decir, gobiernos autónomos, diputaciones y ayuntamientos. En un sentido amplio, se trata de un enfoque de cooperación caracterizado por la descentralización de iniciativas, la incorporación de nuevos actores y la mayor participación de los países en vías de desarrollo.

5.1.2. Evolución

La ayuda al desarrollo en España no ha hecho sino crecer desde las primeras consignaciones presupuestarias. Si bien en 1991 la cooperación descentralizada tenía una escasa incidencia en el conjunto de la cooperación española (un monto de 16,95 millones de euros, es decir, el 2,15% del total de la Ayuda Oficial al Desarrollo y el 3,56% de la AOD bilateral)⁸⁴ es innegable que desde entonces ha ido adquiriendo una importancia cada vez mayor y, a fecha de hoy, ya no se puede hablar de la AOD española, sin hablar de la cooperación descentralizada. Así en 2009 CCAA y corporaciones locales hicieron una aportación del 12,54% del total de la AOD, un 18,58% de la AOD bilateral y, lo que es aún más significativo, el 20,52% de la AOD bilateral no reembolsable; es decir, de la cooperación bilateral que nuestro país realiza exclusivamente desde la solidaridad con los pueblos menos favorecidos y no movida por intereses económicos o comerciales⁸⁵.

Este crecimiento tan importante de la cooperación descentralizada desde el año 1991⁸⁶, con una multiplicación de su monto por 35 entre ese año y el año 2009, no solo le ha dado una gran relevancia, sino que en gran medida evitó en el 2000 el desplome de la AOD estatal, marcada por sucesivas caídas desde el año 1994 hasta ese año.

84. MAEC (2009). PACI Avance Seguimiento 2009

85. MAEC (2009). PACI Avance Seguimiento 2009

86. El año 1991 es una referencia obligada por ser el primero en que tanto las Entidades Locales como las Comunidades Autónomas, participan en la elaboración de los Planes Anuales de Cooperación Internacional y facilitan sus cifras. Así, como también por ser el año en que España entra en el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, el club de países donantes por excelencia.

En 2009, último año del que se dispone de datos según el “Avance del Seguimiento del PACI”, la AOD española se sitúa en 4.728,05 millones de euros lo que supone un descenso del 0,71% de la correspondiente a 2008 que fue de 4.761,69 millones de euros. La cifra de 2009 supone el 0,46% del PIB español y acerca la cifra al objetivo del 0,7 previsto que se alcance en 2012. La cooperación española se afianzó entre las principales por volumen dentro de la OCDE (en sexta posición, sólo por detrás de Estados Unidos, Francia, Alemania, Reino Unido y Japón), siendo una de las únicas tres, junto con Estados Unidos y Corea, en aumentar el ratio de AOD/RNB respecto a 2008.

Participación de la AOD neta en la RNB española (2009)	
Ayuda Oficial al Desarrollo neta (Mill. Euros)	4.728,25
Renta Nacional Bruta (Mill. Euros)	1.029.676,79
% AOD/RNB	0,46%

5.1.3. Presupuestos. Municipios, Diputaciones, Cabildos, CCAA

Debemos destacar que las Comunidades Autónomas dedican más fondos a estas partidas que las Entidades Locales (ayuntamientos, diputaciones y cabildos). En 2009 la inversión de las CCAA fue de 446,04 millones de euros frente a 147,2 de las corporaciones locales, algo más del triple, en contra de la previsión de muchos expertos de que se produciría un crecimiento mayor de la aportación de los municipios debido a la incorporación permanente de nuevos entes locales a la cooperación.

A estos aportes hemos de agregar el de las universidades, cuantificada en 9,66 millones de euros en el año 2009, y la de una cifra indeterminada de grandes empresas o entidades financieras vía responsabilidad social.

Respecto de las CCAA, en valores absolutos, las mayores inversiones las realiza Andalucía (99,33 millones de euros), seguida de Cataluña (57,30 millones), Castilla-La Mancha (46,39 millones), País Vasco (39,65 millones), Comunidad Valenciana (39,14 millones) y Madrid (38,08 millones). En AOD/población los mejores resultados los aportan Navarra (32,75 euros/hab.), Castilla-La Mancha (18,10 euros/hab.), Baleares (13,62 euros/hab.), Extremadura (12,49 euros/hab.) y La Rioja (12,02 euros/hab.). Los peores resultados los aportan Ceuta (0), Melilla (1,26 euros/hab.) y Murcia (3,28 euros/hab.)

En cuanto a los Ayuntamientos, el más destacado es Madrid, quien con 16,50 millones de euros significaba por sí solo el 15,16% de la acción exterior de las corporaciones locales; seguido por el Ayuntamiento de Barcelona con 10,21 millones de euros, el de Zaragoza con 4,01 millones de euros, el de Vitoria (3,15 millones), el de Bilbao (3,08 millones) y el de Córdoba (3,02 millones). En AOD/población, los mejores datos lo obtiene, entre los ayuntamientos mas inversores, el de Lleida (14,32 euros/hab.), seguido del de Palma de Mallorca (11,61 euros/hab. y el 0,47% del presupuesto), el de Bilbao (10,72 euros/hab), y el de Vitoria (10,72 euros/hab).

Por área geográfica, según el informe “Avance Seguimiento PACI 2009”, América Latina sigue siendo la región prioritaria con el 29,9% del total de la AOD. África Subsahariana es el área que aglutina un mayor número de contribuciones dentro del continente africano, con un 10,7% del

total de la AOD de las entidades locales. El 70% de la ayuda se concentra en los 50 principales receptores. En lo que respecta al ámbito sectorial, gobernabilidad y sociedad civil, educación, sectores productivos y otros servicios e infraestructuras sociales son los sectores priorizados.

5.2. Fondos de Cooperación y la Confederación de Fondos

Los *fondos de cooperación* son “cestas de dinero” generadas por grupos de municipios afines, normalmente con proximidad territorial, que crean una institución especializada (fundación en la mayoría de los casos) a través de la cual canalizan el apoyo. Cada municipio asociado ingresa una determinada cantidad. Este sistema no es incompatible ni excluyente (y si complementario) con el mantenimiento de otras vías de cooperación. De otro lado, la Confederación de Fondos es una entidad que agrupa a los distintos Fondos de Cooperación.

Además de los Fondos establecidos de carácter regional, han aparecido otro tipo de Fondos menores (ámbito: comarcas con cierta homogeneidad), que definen su práctica de cooperación muy horizontalmente, en función de proyectos acordados.

En todo caso, su rápido nacimiento no ha tenido un desarrollo posterior de igual calado dada la escasa tendencia de las instituciones descentralizadas a “perder protagonismo” y diluir sus esfuerzos en los fondos.

Ventajas que reúnen los fondos:

- Facilitar la acción de cooperación, sin necesidad de crear un modelo de gestión propio.
- Ahorrar esfuerzos y rentabilizar recursos escasos mediante la gestión conjunta.
- Asegurar la continuidad de los proyectos, garantizando la no dependencia de su financiación de cambios repentinos, especialmente del panorama político local.
- Facilitar la relación Administración-ONG, evitando la dispersión y/o utilizando bases únicas.

5.3. Gestión de la cooperación descentralizada. Instrumentos. Los hermanamientos. Cooperación directa y a través de las ONGD. Convocatorias de subvenciones. Unidades y Agencias autonómicas de cooperación

5.3.1. Gestión de la cooperación descentralizada. Instrumentos

La ejecución de proyectos en cooperación descentralizada parte de una organización administrativa “sui generis”, de manera tal que cada institución tiene la propia. En lo que se refiere a dependencia jerárquica y funcional, la estructura administrativa es para todos los gustos. Tanto los ayuntamientos como las CCAA adoptan modelos muy variados, con predominio, eso sí, de la ubicación en las unidades gestoras de los servicios sociales o en torno al área institucional (Alcaldía o Presidencia) y, en menor medida, en Concejalías de Fomento, de Cooperación o en su caso, Consejerías de Educación o de Trabajo. En alguna CCAA han aparecido ya Consejerías (Galicia) o Viceconsejerías (Canarias) para la gestión de esta competencia específica.

En cualquier caso, la eficacia de la acción dependerá de la existencia de estructuras estables que eviten la improvisación y la dispersión. A tal fin la designación de un responsable político junto a un responsable de la gestión operativa es fundamental. Junto a ello, se ha avanzado en la institucionalización de un capítulo de gastos para actividades de cooperación cada vez más estable.

De otro lado y al margen del modelo por el que se opte, se aprecian también dificultades y preocupación por el seguimiento administrativo, el escaso conocimiento de las contrapartes, la falta de compromiso y decisión política con las actividades de cooperación, y la ausencia de información suficiente sobre la cooperación descentralizada, con las consiguientes carencias de coordinación sobre el terreno.

En cuanto a la ejecución de proyectos de cooperación descentralizada en sí, suele realizarse a través de los siguientes **instrumentos**:

- Subvenciones⁸⁷.
- Cooperación Directa⁸⁸.
- Conciertos con la Cooperación oficial u otras administraciones⁸⁹.
- Fondos municipales⁹⁰.
- Hermanamientos⁹¹.

Sus principales **ámbitos de actuación** son:

- Codesarrollo⁹².
- Educación para el desarrollo⁹³.
- Cooperación para el desarrollo⁹⁴.
- Responsabilidad social⁹⁵.

En relación con la gestión de la cooperación descentralizada, hay que hacer referencia obligada a las necesidades de coordinación entre el Gobierno central y las distintas entidades autonómicas, regionales y locales. En este sentido el **Programa Municipia** representa la iniciativa de coordinación más reciente y ambiciosa dentro del sistema de cooperación española. Se trata de una herramienta de coordinación y fortalecimiento de la cooperación municipal, cuyo objetivo es canalizar las relaciones de colaboración entre la Administración General del Estado y las corporaciones locales. Su ámbito de actuación se centra en el sector de fortalecimiento institucional en los países del Sur.

87. Desarrollado en epígrafe 5.3.4. de este documento.

88. Desarrollado en epígrafe 5.3.3. de este documento.

89. Hace referencia a la firma de convenios de colaboración entre administraciones.

90. Desarrollado en epígrafe 5.2. de este documento.

91. Desarrollado en el epígrafe 5.3.2. de este documento.

92. Desarrollado en el capítulo 2 de este documento.

93. Desarrollado en el capítulo 7 de este documento.

94. Desarrollado en el capítulo 2 de este documento.

95. Hace referencia a la proximidad que la administración local tiene con la ciudadanía. La responsabilidad corporativa está íntimamente vinculada al concepto de desarrollo sostenible. Las corporaciones locales, al asumir un ámbito más próximo a la sociedad tienen un doble papel que cumplir: impulsar la responsabilidad social de los agentes y grupos de interés y tratar de ser paradigmas del cumplimiento de la legalidad vigente.

Ha sido impulsada por la AECID, el MAP, la Confederación de Fondos de Cooperación y Solidaridad, y la Federación Española de Municipios y Provincias.

5.3.2. Los hermanamientos

Son el inicio de una práctica de gestión, en torno a la cual apoyar iniciativas de desarrollo económico. Suelen circunscribirse al ámbito municipal aunque cada vez más se contemplan los hermanamientos entre regiones.

Se trata de una decisión adoptada por dos municipios de común acuerdo para mantener unas relaciones estrechas, de naturaleza amistosa y carácter permanente. Los vínculos están orientados al mutuo conocimiento y a la realización de actividades de interés para ambas partes. Además de proyectar al municipio al plano internacional, permite que el ciudadano perciba de una manera directa y cercana esa proyección, y en consecuencia, la posibilidad de influir, desde las instituciones municipales representativas, en la política internacional y a través de ella en la nacional.

Analizando los diversos tipos de hermanamientos, tanto en cuanto a sus protagonistas como objetivos de los mismos, podemos destacar los siguientes:

- **“Hermanamientos reconciliación”**. Dirigidos a restablecer relaciones entre los antiguos litigantes de la II Guerra Mundial. Fueron el origen y, en general, ahora son la base de la cooperación transfronteriza.
- **“Hermanamientos europeístas”**. Su objetivo se ha centrado en el impulso del proceso de integración europea desde las administraciones más cercanas a la ciudadanía, se han basado en los tradicionales lazos históricos, económicos, sociales, culturales, etc. El “Fondo Europeo de Hermanamientos” viene siendo un buen instrumento para potenciarlos.
- **“Hermanamientos cooperación”**. Dirigidos a reforzar desde un enfoque solidario la colaboración entre municipios de países desarrollados y los del Tercer Mundo. A diferencia de los modelos anteriores, suelen llevar aparejado la canalización de fondos económicos y/o asesoramiento técnico para proyectos de cooperación al desarrollo del municipio del Sur, quien a su vez debe hacer alguna aportación para que la relación sea recíproca, en plano de igualdad y plenamente solidaria.
- **“Hermanamientos triangulares”**. Suponen acuerdos a tres bandas, en general entre dos municipios del Norte y un tercero del Sur. Aunque mas complejos que los bilaterales, tienen la ventaja de combinar mayores recursos, potenciar la colaboración intercultural, aprovechar experiencias y contar con una perspectiva más global. Una variante aun mas elaborada de éstos serían los hermanamientos multilaterales o redes de ciudades. En los últimos tiempos este modelo está teniendo un enorme auge tras su potenciación desde instituciones diversas tales como el lanzamiento desde la Unión europea del programa URBS.

5.3.3. Cooperación directa

Por cooperación directa debemos entender las actuaciones de desarrollo realizadas por la propia institución pública sin intervención de terceros (al menos formalmente). Suele referirse a proyectos, formación, pasantías etc. cuya responsabilidad y gestión es asumida por la propia institución financiadora. Por lo general, se enmarca en un Plan de Cooperación y su cobertura legal viene dada por la firma de algún convenio interinstitucional o el hermanamiento del que ya hemos hablado.

5.3.4. Cooperación a través de las ONGD. Convocatorias de subvenciones

Las **subvenciones** son el procedimiento más habitual, tanto en la administración local como regional. Entre los beneficiarios predominan las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), quienes reciben los fondos, normalmente por medio de convocatorias públicas. Aunque cada vez es mayor la importancia de la ejecución directa que implica como agente de la cooperación a la institución en sí, lo cierto es que la mayor parte de las administraciones descentralizadas orientan sus actuaciones mediante subvenciones. A este sistema recurren tanto la administración central como la totalidad de las instituciones descentralizadas (CCAA, corporaciones locales, entidades financieras, empresas, etc.)

Casi un millar de entidades distintas reciben fondos para cooperación; de ellas son mayoría las ONG, (4 de cada 5 proyectos son ejecutados por éstas), aunque también se encuentran organismos religiosos, comités de solidaridad, universidades y un conjunto de entidades diversas de difícil clasificación (asociaciones de vecinos, fundaciones, entidades culturales, etc.)

El procedimiento más habitual de concesión de la subvención es el sistema de **concurso** (existen las opciones de concierto, encargo directo o sumarse a otras iniciativas), el cual se pone en marcha tras publicitar la resolución de la institución donante a través de los órganos de difusión habituales (boletín de la región, tabloneros municipales, prensa). La convocatoria explicita si es con plazo o no, abierta o cerrada, para instituciones de ámbito local o regional.

Suelen existir unas bases donde se especifican los requerimientos, prioridades geográficas y sectoriales, continuidad o no de proyectos en marcha, disponer de otras fuentes de financiación, etc. Se suele apuntar e incluso incluir, el baremo. La adjudicación la realizan los servicios municipales por sí, o mediante el apoyo técnico de personal especializado que puntúa los proyectos. La solución puede realizarse a su vez en Consejo de Cooperación o directamente sin tener a los beneficiarios en cuenta. Este tipo de convocatorias va dirigido principalmente a las ONG aunque caben otras opciones.

El modelo de planificación exigida en la mayor parte de las convocatorias es el Enfoque del Marco Lógico, herramienta de la cooperación al desarrollo utilizada de forma universal por todos los actores de la comunidad internacional. Este instrumento de diseño de proyectos, estructura la planificación siguiendo una lógica interna específica, conteniendo, entre otros componentes, objetivos, resultados que se espera obtener y actividades que se llevarán a cabo para ello⁹⁶.

96. El Enfoque de Marco Lógico ya ha sido detallado en el capítulo 4.

5.4. Papel de los entes descentralizados en los ODM

La acción exterior internacional de la cooperación descentralizada se encamina, como la del resto de los actores, hacia la consecución de los ODM, incidiendo con una especial relevancia sobre el sector de gobernabilidad y desarrollo local en los países del Sur. La cooperación descentralizada es, asimismo, un factor condicionante en la contribución de la descentralización a los procesos de desarrollo.

Sin embargo, el aumento rápido de la movilización de fondos y recursos para la consecución de metas concretas como los ODM, desde un sistema de ayuda altamente descentralizado y prácticamente carente de normas vinculantes que definan pautas comunes de actuación, incrementa los problemas de coordinación de donantes y de articulación de sus iniciativas. Se produce una fragmentación de la ayuda, aumentado el número de actividades pero con montos invertidos menos elevados, con la consiguiente dificultad para asegurar la coherencia de estas actividades con los programas nacionales de desarrollo.

Las Agendas de París y Accra han dado inicio a un proceso de adaptación de las políticas de ayuda de los donantes que también implica a la cooperación descentralizada. Ésta tendría muchas ventajas como acelerador de las políticas nacionales e internacionales, como interfaz entre retos globales y demandas locales, facilitando la construcción de redes y alianzas.

En definitiva, para responder al reto que supone la consecución de los ODM es necesario movilizar todos los recursos institucionales disponibles, incluyendo los de los gobiernos regionales y locales, con objeto de construir estrategias concertadas entre los diferentes niveles institucionales (gobernanza multinivel) y donde la cooperación descentralizada puede, sin duda, constituir un elemento dinamizador clave y un eslabón imprescindible entre lo global y lo local.

El valor añadido de este tipo de cooperación es su cercanía a la ciudadanía, ya que se tratan de iniciativas que van de lo local a lo local consiguiendo de este modo un conocimiento muy detallado de las necesidades de las personas y de los contextos en los que se trabaja.

5.5. Debilidades y fortalezas de la cooperación descentralizada

Si hiciésemos un balance de las debilidades y fortalezas de la cooperación descentralizada en España, lo más relevante podría ser:

Fortalezas

- Autonomía y capacidad para llevar a cabo las propias políticas, actuaciones a menor escala (social y económica) y espacios que pasan desapercibidos o no son aconsejables para la cooperación estatal.
- Respaldo social y vinculación a las ONG y grupos de solidaridad locales. Es un buen instrumento generador de respaldo social y capaz de contrarrestar intereses políticos.
- Impulsa el municipalismo, la descentralización y la vertebración del Estado por su respaldo a las instituciones locales esenciales en la creciente descentralización de los países en vías de desarrollo.
- Reivindica la ciudad como espacio de convivencia y núcleo central de la percepción de los espacios y servicios públicos por parte del ciudadano.

- La experiencia del proceso de descentralización en España y el *know how* de las administraciones autonómicas y municipales, contribuye a mejorar el proceso de institucionalización y de la gestión territorial en los países socios.
- La voluntad política de descentralización en muchos países socios ha permitido abrir el espacio a la cooperación regional y municipal, incidiendo directamente en el desarrollo de la población.

Debilidades

- Dispersión de esfuerzos y de criterios homogéneos respecto de las estrategias globales de actuación de las cooperaciones públicas, sobre todo estatales. En muchos casos exceso de localismo, fragmentación y/o actuaciones erráticas.
- La diversidad de actores que conforman la cooperación descentralizada favorece la ejecución de multitud de proyectos poco articulados entre sí, que afectan a la coherencia y eficacia de la ayuda.
- La cooperación española carece de un enfoque adecuado, compartido y común que diferencia claramente entre solidaridad, voluntarismo y cooperación al desarrollo, propiciando la entrada de nuevos actores, especialmente de la cooperación descentralizada.
- Si bien los actores de la cooperación española reconocen el enfoque de género como una prioridad sectorial y horizontal, en la práctica de las intervenciones municipalistas dicho enfoque es débil.
- La dependencia financiera de las administraciones locales de las transferencias del Estado, además de su escasa capacidad de recaudación tributaria, reduce su autonomía y estabilidad, propiciando la dependencia hacia la cooperación internacional.
- La debilidad de los sistemas educativos de los países socios no facilita la existencia de recursos humanos cualificados en los entes locales. Asimismo, la falta de medios financieros en las administraciones locales no permite captar y retener personal capacitado, lo que afecta al impacto de las acciones de capacitación promovidas.
- En algunos países socios, la configuración del Estado y los mecanismos locales de coordinación de la ayuda externa dificultan o no permiten la interlocución directa con administraciones locales destinatarias de la cooperación, lo que propicia que la redistribución territorial de la ayuda responda a criterios de oportunidad política.
- En ciertos países socios, la descentralización está formalmente definida y priorizada en las leyes, los planes y las estrategias del Estado, pero no se corresponde a la práctica real. Se tiende, en el mejor de los casos, a desconcentrar sin llegar a descentralizar limitando el traspaso de competencias al nivel local a materias secundarias o se transfieren competencias sin los recursos humanos y financieros necesarios para ello.

5.6. Cooperación descentralizada en el marco de la UE. Programa URBAS y URBAL. Otros programas

La Unión Europea fue quien incorporó por primera vez la cooperación descentralizada en sus programas de ayuda, y el primer actor en adoptar el enfoque de la cooperación descentralizada, a partir de su incorporación a los acuerdos de la IV Convención de Lomé, firmada en 1989 con los países del ACP. Desde entonces, la cooperación descentralizada se asumió como una modalidad relevante de la política comunitaria de cooperación internacional y a partir de 1992 la Unión Europea creó varias líneas presupuestarias destinadas a fomentar este enfoque, permitiendo así la implementación de programas descentralizados vinculados a derechos humanos, medio ambiente, bosques tropicales y VIH/SIDA, entre otras líneas de actuación⁹⁷.

En esta línea, recientemente, el Consenso Europeo sobre Desarrollo, así como otros documentos y resoluciones adoptados por la Unión Europea, resaltan el papel que los gobiernos locales pueden asumir como actores relevantes para la promoción del desarrollo, fundamentalmente por la experiencia acumulada y por el potencial papel que pueden desempeñar en el impulso del cambio, la prevención de conflictos y el apoyo a los procesos de descentralización.

En 1995, la cooperación descentralizada entre la UE y América Latina se ve impulsada con el lanzamiento del Programa URB-AL, cuyo objetivo consiste en desarrollar redes de cooperación entre colectividades locales sobre temas y problemas concretos del desarrollo urbano: participación ciudadana, lucha contra la pobreza, sociedad de la información, género, entre otros, hasta los 13 sectores que son objeto de trabajo en las distintas redes temáticas. El Programa URB-AL de la Comisión Europea no sólo ha impulsado un nuevo modelo de relación -las redes-, sino que también ha puesto a debate el fenómeno de la cooperación descentralizada. En este sentido, apoyó la Conferencia sobre Partenariado local entre la Unión Europea y América Latina (Valparaíso, marzo de 2004), donde se puso de manifiesto la necesidad de conocer y profundizar en el fenómeno creciente de la cooperación directa entre municipios. Tras la Conferencia, en el marco mismo del Programa URB-AL, se lanzan dos proyectos de gran envergadura: el Centro de Documentación del Programa URB-AL, espacio de síntesis del conocimiento generado por las redes temáticas; y el Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE-AL.

5.7. Aplicación de la Agenda de Accra en las políticas/estrategias locales de desarrollo

Existe un intenso debate acerca de la calidad y la eficacia de la cooperación descentralizada en el que existen posturas claramente diferenciadas. Por una parte, existe una visión favorable de la cooperación descentralizada que destaca, entre sus fortalezas, su capacidad para constituirse en un eficaz canal de participación social en la cooperación al desarrollo, especialmente en la cooperación local. Se destaca, asimismo, su papel en el fortalecimiento de las organizaciones sociales en los países del Sur, y por ello, el papel que juegan en el desarrollo democrático.

En el otro polo del debate, las críticas a la cooperación descentralizada destacan las limitaciones y dificultades que existen en un modelo altamente descentralizado como el español para que se elabore y se lleve a cabo un diseño estratégico de la cooperación basado en los consensos internacionales y en particular en los principios establecidos en la Declaración de París y la Agenda de Accra. Esto es el resultado, en gran medida, de la ausencia de espacios o de mecanismos efectivos de coordinación, de planificación, y de reflexión conjunta. Asimismo, aunque la primacía del enfoque inducido por la demanda puede llegar a favorecer una clara vinculación de las intervenciones con las necesidades de los socios en el ámbito local, desde el punto de vista agregado dificulta los

97. Para más información ver <http://www.europa.eu>

enfoques estratégicos que se requerirían para que se materialice la aportación diferenciada que pueden suponer los actores descentralizados.

Necesariamente, el éxito de la cooperación descentralizada pasa por la asunción de los principios de alineación, armonización y coordinación de políticas y estrategias, según se establece en la Declaración de París y se profundiza en la Declaración de Accra, ésta última con una mayor representación de agentes locales y sociedad civil.

Actualmente, el esquema predominante entre la mayoría de los actores de la cooperación española, desde la administración central a la local, consiste en la dispersión geográfica y la diversificación sectorial, dando lugar a un mapa de la cooperación altamente disperso. Frente a esta situación, es necesario un ejercicio de priorización y responsabilidad, implementando mecanismos de coordinación y armonizando los procedimientos administrativos, con objeto de lograr una mayor complementariedad de las intervenciones. Asimismo, será fundamental la coordinación sobre el terreno, garantizando la articulación en el ámbito operativo.

Algunos organismos internacionales han comenzado a diseñar y desarrollar instrumentos para generar alianzas estratégicas entre autoridades locales, fomentando una cooperación descentralizada armonizada. Así, el PNUD ha movilizado distintos recursos innovadores con el objetivo de conformar estructuras internacionales, nacionales y locales para la gobernabilidad y el desarrollo, superando los límites tradicionales de la cooperación al desarrollo.

Algunas de las vías implementadas para la promoción de alianzas con gobiernos locales y regionales son:

- Las autoridades locales y regionales pueden solicitar aliarse con el PNUD a través de los programas **ART GOLD** (gobernabilidad y desarrollo local), **LEDA** (Agencia de Desarrollo Económico Local) y **WACAP** (Alianza Mundial de Ciudades contra la pobreza).
- Por solicitud de gobiernos regionales o locales, organización de eventos para presentar programas de interés y crear potenciales alianzas internacionales.

RESUMEN:

DEFINICIÓN DE COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA:

Podríamos definir la **cooperación descentralizada** como aquella realizada por las administraciones subestatales, es decir, gobiernos autónomos, diputaciones y ayuntamientos. En un sentido amplio, se trata de un enfoque de cooperación caracterizado por la descentralización de iniciativas, la incorporación de nuevos actores y la mayor participación de los países en vías de desarrollo.

PARTICIPACIÓN DE LA AOD NETA ESPAÑOLA EN 2009:

Participación de la AOD neta en la RNB española (2009)	
Ayuda Oficial al Desarrollo neta (Mill. Euros)	4.728,25
Renta Nacional Bruta (Mill. Euros)	1.029.676,79
% AOD/RNB	0,46%

PROGRAMA URB-AL:

El Programa URB-AL tiene como objetivo el desarrollo de redes de cooperación entre colectividades locales sobre temas y problemas concretos del desarrollo urbano: participación ciudadana, lucha contra la pobreza, sociedad de la información, género, entre otros, hasta los 13 sectores que son objeto de trabajo en las distintas redes temáticas.

FORTALEZAS Y DEBILIDADES DE LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA:

Fortalezas

Autonomía y capacidad
Respaldo social
Mayor nivel de compromiso

Debilidades

Dispersión de esfuerzos
Mayor clientelismo y dependencia

HERMANAMIENTOS:

Decisión adoptada por dos municipios de común acuerdo para mantener unas relaciones estrechas, de naturaleza amistosa y carácter permanente. Los vínculos están orientados al mutuo conocimiento y a la realización de actividades.

BIBLIOGRAFÍA:

- AA. VV. (1997), *"La cooperación descentralizada al desarrollo desde los gobiernos regionales y locales"*, Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), Madrid.
- AIETI-ICEI (2000), *"La cooperación descentralizada para el Desarrollo Humano. La contribución española a un debate internacional"*, Oficina de Naciones Unidas para el Servicio de Proyectos, Madrid.
- ARIAS, M. (1997), *"Situación actual de la cooperación descentralizada en España: ¿un modelo propio de cooperación o un mero cambio de actores?"*, Documento de Trabajo, IUDC, Universidad Complutense, Madrid.
- CONGDE (2000), *"Propuesta de homogeneización de criterios en la cooperación descentralizada"*, Coordinadora de ONG para el Desarrollo-España, Madrid.
- D.G. VIII (1992) *"Decentralized Cooperation. Objectives and Methods"*, Comisión Europea, Bruselas.
- HOMBRADO, Angustias: *"Coordinación entre el Gobierno Central y las CCAA: asignatura pendiente de la cooperación española"*. Observatorio de Política Exterior Española, 2008.
- IANNI, V. (1998), *"El concepto de sociedad civil en la cooperación internacional en los años noventa. Una mirada particular hacia América Latina"*, AIETI, Madrid.
- IEPALA-CAVE (1999), *"Manual de cooperación descentralizada al desarrollo"*, Biblioteca Básica Vecinal, Documentos nº 9, Madrid.
- MACKIE, J. y D. Das (1998), *"El rol de las ONG en la cooperación descentralizada de la UE"*, Tiempo de Paz, nº 47, Madrid, pp. 77-89.
- RHI-SAUSI, J. L. (1997), *"El papel de las administraciones descentralizadas en la cooperación al desarrollo de la Unión Europea"*, Revista Española de Desarrollo y Cooperación, nº 0, IUDC, Universidad Complutense, pp. 47-58.

WEBS DE INTERÉS:

- <http://www.congde.org>
Web de la Coordinadora de ONGD, donde podemos encontrar diferentes documentos de interés.
- <http://www.observ-ocd.org>
Web del Observatorio de Cooperación Descentralizada.
- <http://www.uimunicipalistas.org/>
Página de la Unión Internacional de Municipalistas.
- <http://www.estadonacion.or.cr>
Informe en pdf véase informe XIV, capítulo 9 dedicado a la situación de los gobiernos locales en Centroamérica.
- <http://www.fiapp.org>
Web de la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas. FIIAPP.
- <http://www.flacma.org>
Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales. FLACMA.
- <http://www.centrourbal.com>
Centro de documentación del programa URB-AL.

6. LAS ONG Y ONGD

6.1. Definición, tipos y clasificaciones. Código ético y marco legal. Modelos organizativos. Fundaciones y asociaciones

6.1.1. Origen y definición

Se denomina ONG u organización no gubernamental a una entidad jurídica de carácter privado que tiene como finalidad el ejercicio de actos humanitarios y de cooperación. Las siglas ONG significan Organización No Gubernamental, es decir, organizaciones independientes que no forman parte de las estructuras de los Estados y que actúan sin ánimo de lucro.

La “D” de ONGD significa desarrollo y se aplica a las ONG que concentran su actividad en ese ámbito de actuación.

Jurídicamente adopta diferentes estatus, tales como asociación, fundación, corporación y cooperativa, entre otras formas. Una clasificación comúnmente utilizada para distinguir diferentes tipos de ONG, podría ser:

1. Organizaciones voluntarias
2. Agencias y organismos de servicios no lucrativos
3. Organizaciones comunitarias o populares
4. Organizaciones no gubernamentales para el desarrollo (ONGD)
5. Organizaciones de Inmigración

Las ONGD forman parte del llamado tercer sector o no lucrativo; más concretamente participan, sin agotarlo, del movimiento asociativo voluntario de la sociedad civil. Las características esenciales de una ONGD son:

- Ser una organización estable con un grado mínimo de estructura.
- No poseer ánimo de lucro.
- Trabajar activamente en el campo de la cooperación para el desarrollo y la solidaridad internacional.

- Tener una voluntad de cambio o de transformación social, participando activamente en la mejora de la sociedad mediante propuestas favorecedoras de unas relaciones Norte-Sur más justas y equitativas.
- Poseer respaldo y presencia social.
- Tener independencia. Las ONGD deben tener autonomía institucional y decisoria respecto de cualquier instancia gubernamental, intergubernamental o cualquier otra ajena a la institución.
- Poseer recursos, tanto humanos como económicos, que provienen de la solidaridad, de donaciones privadas, de trabajo voluntario, o semejantes.
- Actuar con mecanismos transparentes y participativos de elección o nombramiento de sus cargos, promoviendo la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.
- Ser transparentes en su política, en sus prácticas y en sus presupuestos.
- Estar basadas y articuladas en torno a los fines de solidaridad internacional y cooperación.

6.1.2. Código ético y marco legal

Las ONG diseñan, por lo general, sus propios códigos éticos en relación con sus objetivos y actividades de desarrollo. Con frecuencia, estas organizaciones, a través de coordinadoras de ámbitos estatal⁹⁸, regional o internacional, elaboran códigos comunes que guían el trabajo de estas entidades y sus integrantes.

Este código está compuesto por una serie de valores y principios relativos a la solidaridad, independencia, calidad y transparencia.

En relación al marco legal, no existe una regulación específica sobre ONGD, que es algo que estas organizaciones vienen reclamando. La regulación aplicable es la relativa a las formas jurídicas que adoptan las ONG, es decir, las leyes de asociaciones y fundaciones, tanto estatales como autonómicas.

6.1.3. Modelos organizativos. Fundaciones y asociaciones

Los modelos organizativos más comunes adoptados por las ONG son la fundación y la asociación:

Fundación

Las fundaciones son organizaciones constituidas sin fin de lucro que, por voluntad de sus creadores, tienen afectado de modo duradero su patrimonio a la realización de fines de interés general. Se rigen por la voluntad del fundador, por sus Estatutos y, en todo caso, por la Ley.

Las fundaciones deberán perseguir fines de interés general, como pueden ser, entre otros, los de defensa de los derechos humanos, de las víctimas del terrorismo y actos violentos, asistencia social e inclusión social, cívicos, educativos, culturales, científicos, deportivos, sanitarios, laborales, de fortalecimiento institucional, de cooperación para el desarrollo, de promoción del voluntariado, de promoción de la acción social, de defensa del medio ambiente, y de fomento de la economía

98. Para más información ver epígrafe 6.2.2. de este documento: Coordinadoras nacional y regionales.

social, de promoción y atención a las personas en riesgo de exclusión por razones físicas, sociales o culturales.

La finalidad fundacional debe beneficiar a colectividades genéricas de personas. Las fundaciones tendrán personalidad jurídica desde la inscripción de la escritura pública de su constitución en el correspondiente Registro de Fundaciones. Sólo las entidades inscritas en el Registro de Fundaciones, podrán utilizar la denominación de “Fundación”.

Asociación

Las asociaciones son personas jurídicas, capaces de ejercer derechos judicial y extrajudicialmente, con sujeción a las disposiciones legales y a sus propios estatutos. Nacen por voluntad de los asociados en virtud del derecho constitucional de asociación o por la libertad de disposición de los bienes de los particulares, para la realización de fines altruistas o de beneficio comunitario, de lo que se infiere que la ausencia de lucro es una de las características fundamentales, lo cual significa, que no existe reparto de utilidades o remanentes generados en el desarrollo de sus objetivos, ni es viable el reembolso de los bienes o dineros aportados a la entidad.

6.2. ONG y redes internacionales. Coordinadoras nacional y regionales

6.2.1. ONG y redes internacionales

En los últimos años, la pertenencia a redes nacionales e internacionales por parte de las ONG es considerada como un atributo de calidad de estas organizaciones, especialmente por las instituciones donantes. Las redes de ONG proliferan en nuestra sociedad como forma de coordinación de acciones y búsqueda de objetivos comunes, capaces de mejorar la calidad y eficacia de su actividad. De este modo, la mayor parte de las ONG pertenecen a algún tipo de red, aunque con frecuencia dicha pertenencia no implica un alto grado de integración en sus estructuras organizativas.

Las redes internacionales tienen como objetivo principal la incidencia y el cambio de políticas relacionadas con el desarrollo internacional, especialmente las impulsadas por organizaciones internacionales. Su origen se debe a distintos factores contextuales y de orden interno. La globalización como contexto ha constituido el escenario perfecto para el desarrollo de redes a nivel internacional como estructuras de movilización de más largo alcance y rápidas posibilidades de actuación. Las redes internacionales se convierten así en un espacio idóneo para la búsqueda de alianzas que permitan aumentar la incidencia de las intervenciones.

6.2.2. Coordinadoras nacional y regionales

Las coordinadoras son agrupaciones de ONG y ONGD cuyo objetivo es impulsar el trabajo conjunto de las entidades que las integran, compartiendo un código de conducta común, la prestación de asistencia y la representación de sus valores e intereses compartidos.

En España existe una coordinadora a nivel nacional y diversas coordinadoras autonómicas.

La Coordinadora de ONG para el Desarrollo-España es una federación sin ánimo de lucro, integrada por más de 100 organizaciones que buscan la acción conjunta y coordinada en la cooperación. Esta federación ofrece a sus miembros especialmente servicios de información y coordinación de acciones⁹⁹.

99. Para más información ver <http://www.congde.org>

En el ámbito autonómico, España cuenta con un gran número de coordinadoras, cuya función es similar a la de la Coordinadora de ONG para el Desarrollo-España.

6.3. Financiación de ONG. Recursos propios y ajenos

El 75% de los fondos de las ONG se financian con fondos de las Administraciones Públicas gracias a subvenciones. Los socios son la segunda fuente de financiación, con un porcentaje del 22%. Las donaciones de las empresas tan solo conforman un 3%, convirtiéndose en una fuente de financiación menor. Para más del 50% de las ONG la financiación pública supone en la práctica el 100% de sus ingresos¹⁰⁰.

Estas cifras surgen tras el análisis obligatorio que se ha tenido que hacer a esta cuestión al elaborar el Plan estratégico del Voluntariado. *El Plan Estratégico del Voluntariado replantea la cuestión de la financiación de las ONG por parte de los organismos públicos. El texto alude a la financiación corresponsable, es decir, permitir el acceso a un mayor abanico de fuentes de recursos y fijar criterios objetivos para canalizar los fondos públicos*¹⁰¹.

Las ONG tienen una relación de dependencia de la Administración y el objetivo es intentar promover el mayor grado de autonomía de las ONG, diversificando las fuentes de financiación. Este proceso es paralelo a la progresiva maduración de la sociedad española en relación con la cooperación al desarrollo.

6.4. Recursos humanos de ONG: personal técnico y administrativo, socios/as, voluntarios/as y personal cooperante

Las ONG disponen para el desarrollo de su actividad de diversos tipos de recursos humanos, personal contratado, voluntario y expatriado en los países del Sur. Asimismo, se cuenta con la colaboración, normalmente financiera, de los socios/as de la entidad.

Personal contratado

Los recursos humanos remunerados de las ONG, por lo general, están integrados por personal técnico especializado, con formación y experiencia en cooperación para desarrollo y acciones sociales, y personal administrativo, responsable del funcionamiento administrativo de las oficinas y delegaciones.

Personal voluntario

Voluntaria es la persona que, por elección propia, dedica una parte de su tiempo a la acción solidaria y altruista, sin recibir remuneración, por ello.

Personal cooperante o expatriado

Son profesionales que desarrollan sus funciones en los países del Sur, coordinando y gestionando directamente la ejecución de los proyectos de cooperación, en continua comunicación con las oficinas centrales de la ONG en España.

Socios/as

La base social de las ONG está formada por personas que voluntariamente deciden colaborar con aportaciones financieras en la actividad de la organización. La asociación se puede producir de diversas formas, directamente en relación con la ONG, con un proyecto concreto o, incluso, a través del apadrinamiento de la población beneficiaria.

100. Europa 2000. Plan Estatal del Voluntariado 2005-2009
http://www.europa2000.es/huebra/documentos%20en%20pdf/Plan_Estatal_del_Voluntariado_2005_2009.pdf [Consulta: diciembre 2010]

101. Europa 2000. Plan Estatal del Voluntariado 2005-2009
http://www.europa2000.es/huebra/documentos%20en%20pdf/Plan_Estatal_del_Voluntariado_2005_2009.pdf [Consulta: diciembre 2010]

RESUMEN:

DEFINICIÓN DE ONG:

Se denomina ONG u organización no gubernamental a una entidad jurídica de carácter privado que tiene como finalidad el ejercicio de actos humanitarios y de cooperación. Las siglas **ONGD significan Organización No Gubernamental de Desarrollo**, es decir, organizaciones independientes que no forman parte de las estructuras de los Estados y que actúan sin ánimo de lucro.

DEFINICIÓN DE COORDINADORA:

Las coordinadoras son agrupaciones de ONG y ONGD cuyo objetivo es impulsar el trabajo conjunto de las entidades que la integran, compartiendo un código de conducta común, la prestación de asistencia y la representación de sus valores e intereses compartidos.

DEFINICIÓN DE RED:

Las redes son agrupaciones de ONG como formas de coordinación de acciones y búsqueda de objetivos comunes, capaces de mejorar la calidad y eficacia de su actividad.

FUNDACIONES:

Las fundaciones son organizaciones constituidas sin fin de lucro que, por voluntad de sus creadores, tienen afectado de modo duradero su patrimonio a la realización de fines de interés general.

ASOCIACIONES:

Las asociaciones son personas jurídicas, capaces de ejercer derechos judicial y extrajudicialmente, con sujeción a las disposiciones legales y a sus propios estatutos. Nacen por voluntad de los asociados en virtud del derecho constitucional de asociación o por la libertad de disposición de los bienes de los particulares, para la realización de fines altruistas o de beneficio comunitario.

BIBLIOGRAFÍA:

- ABAD CATELOS, Monserrat: *“¿Una alternativa solidaria frente a la barbarie? La ONG en la nueva sociedad global”*, CIDEAL, 2004.
- ALONSO BENITO, Luis Enrique: *“El papel del Sector Público en la provisión de servicios sociales: socialización, liberalización, privatización”*, en Boletín de Estudios y Documentación nº 6. Madrid, 2007.
- CORAGGIO, José Luis. *“De la emergencia a la estrategia. Más allá del alivio a la pobreza”*. Bs. As., Espacio, 2004.
- CRUZ AMORÓS, Miguel y LÓPEZ RIBAS, Silvia: *“La fiscalidad en las entidades sin ánimo de lucro: estímulo público y acción privada”*. CIDEAL, 2004.
- GOMEZ GIL, Carlos: *“Las ONG en la globalización”*. Editorial Icaria. Barcelona, 2004.
- GOMEZ GIL, Carlos: *“Las ONG en España, de la apariencia a la realidad”*. Catarata, 2005.
- HILDEGART GONZÁLES, Luís, *“Estrategias de comunicación en las ONG de desarrollo. Departamentos, funciones e impacto en los medios”*. CIDEAL, 2007.
- DE MELO LISBOA, Armando. *“Organizaciones no-gubernamentales”*. En: Cattani, Antonio (org). *La otra economía*. Bs. As., Altamira/UNGS, 2004.
- DE MELO LISBOA, Armando. *“Tercer sector”*. En: Cattani, Antonio (org). *La otra economía*. Bs. As., Altamira/UNGS, 2004.
- DE PIERO, Sergio. *“Organizaciones de la sociedad civil. Tensiones de una agenda en construcción”*. Bs. As., Paidós, 2005.
- PODESTA, Bruno y GOMEZ GALAN, Manuel: *“Ciudadanía y mundialización. La sociedad civil ante la integración regional”*. CIDEAL, 2000.

WEBS DE INTERÉS:

- <http://www.guiaongs.org>
Guía de las ONG en España.
- <http://ongs.com>
Guía de ONG en España y en el mundo.
- <http://www.hacesfalta.org>
Red de trabajo y voluntariado en ONG.
- <http://www.plataformaongs.org>
Plataforma de ONG de Acción Social.
- <http://ong.tupatrocinio.com>
Directorio de ONG.
- <http://www.gestionong.es>
Herramientas de gestión de ONG.
- <http://www.riod.org>
Red Iberoamericana de ONG.
- <http://www.congde.org>
Coordinadora de ONG.
- <http://www.fundaciones.com/>
Directorio de Fundaciones.

7. SOCIEDAD CIVIL, VOLUNTARIADO Y PARTICIPACIÓN JUVENIL

7.1. Sensibilización de la sociedad civil. Movilizaciones sociales del 0,7%

Desde octubre de 1993 y hasta mediados de la década de los años noventa se registraron en España importantes movilizaciones llevadas a cabo por la sociedad civil y en las que las ONGD tuvieron un papel protagonista. Los objetivos de estas movilizaciones fueron lograr un mayor compromiso por parte del Gobierno español con el desarrollo de los países del Sur, para lo que se reivindicó, entre otras cuestiones, un aumento de la calidad y la cantidad de la AOD española.

Este movimiento se conoce como el movimiento social 0,7%, debido a que su principal reivindicación consistió en la demanda hacia el Estado de aumentar la AOD hasta un 0,7% del PIB. El movimiento del 0,7% tuvo algunas repercusiones relevantes. Uno de estos resultados fue la firma de un «pacto por la solidaridad» a través del cual el conjunto de los partidos con representación parlamentaria se comprometía a alcanzar el objetivo del 0,7%.

Asimismo, el movimiento del 0,7% tuvo una incidencia determinante en la creación del Consejo de Cooperación para el Desarrollo, órgano consultivo de la Administración General del Estado en la elaboración de la política de cooperación internacional para el desarrollo, en el que participan representantes de la sociedad civil y agentes sociales, junto con representantes de la Administración General del Estado y asesores y expertos independientes.

Además, la importancia de las movilizaciones, su amplia dimensión territorial y su cobertura por parte de los medios, favoreció la introducción de la cooperación en el debate social y le otorgó una mayor importancia en la agenda política y dio lugar al nacimiento de nuevas ONGD.

7.2. Participación social en el ámbito de la solidaridad y el desarrollo. Cultura de la solidaridad. Sensibilización social, educación y formación para el desarrollo

La participación social cobra gran importancia a partir de los años 90 en que se producen diversas movilizaciones sociales en el marco de un nuevo escenario mundial marcado por la globalización. Desde este momento, las ONGD adquieren un papel central, desarrollando campañas de sensibilización y/o recaudación de fondos, con el objetivo fundamental de servir como herramienta para el fomento de la participación de la sociedad civil en el desarrollo.

Los dos instrumentos principales utilizados para la concienciación de la sociedad son la sensibilización y la educación para el desarrollo. En ocasiones estos términos se confunden, pues la sensibilización es el paso inicial de todo proceso de información y concienciación. Se trata de acciones a corto plazo dirigidas al público general con la pretensión de conmover conciencias y obtener fondos. La educación al desarrollo va más allá. Prepara su campo de trabajo a través de

la sensibilización pero continúa con una labor propiamente educativa que solo puede lograrse a través de procesos de media o larga duración. Se dirige a públicos específicos y contiene una dimensión ética, pedagógica y política. Su objetivo es transformar la realidad mediante su análisis y propuesta de alternativas.

La *Estrategia de Educación para el Desarrollo de la Cooperación Española* detalla los rasgos que definen la educación para el desarrollo¹⁰²:

- Se trata de una educación global, que intenta relacionar lo local con lo global. Insiste en las interconexiones entre el pasado, presente y futuro. Se pretende así aumentar el conocimiento sobre la realidad del Sur y la realidad del Norte, facilitando a las personas que puedan conocer las fuerzas económicas, sociales y políticas que explican y provocan la existencia de la pobreza, la desigualdad, la opresión y condicionan nuestras vidas como individuos pertenecientes a cualquier cultura del planeta.
- Es una educación integral, que forma en conocimientos, habilidades, valores y actitudes y fomenta las habilidades cooperativas. Es una educación que conduce, por tanto, a la ciudadanía políticamente alerte en lo local y en lo global.
- Es una educación basada en mostrar los problemas y sus causas, expone los intereses, contradicciones y conflictos de los discursos económicos, sociales y políticos relacionados con el desarrollo y busca el compromiso de la acción para favorecer el desarrollo humano sostenible desde la dimensión individual, local e internacional.
- Es una educación en valores, que toma los valores morales presentes en la Declaración Universal de los derechos humanos. Está basada en la aceptación de la diferencia y el respeto, y desarrolla valores, actitudes y destrezas que incrementan la autoestima de las personas y les capacita para ser más responsables de sus actos, favoreciendo la creación de una ciudadanía éticamente solidaria.

En el ámbito de la educación para el desarrollo es importante destacar el papel esencial que desarrollan los municipios y otros entes locales, debido principalmente a su cercanía a la ciudadanía y su potencialidad para actuar como agentes multiplicadores. El municipio se revela como el entorno más adecuado para lograr una mayor implicación de la ciudadanía en las acciones de cooperación, motivar la participación de la sociedad en tareas solidarias y fomentar el desarrollo de una verdadera ciudadanía global.

7.3. Campañas de solidaridad y de sensibilización. Gestión social del desarrollo: programas y proyectos, ayuda humanitaria y de emergencia

7.3.1. Campañas de solidaridad y de sensibilización

Las campañas de solidaridad y sensibilización son una herramienta de fomento de la participación social que utiliza los medios de comunicación masivos como vía de transmisión del mensaje de solidaridad y se extiende por un largo lapso de tiempo. La difusión de este tipo de campañas se realiza, por lo general, cuando existe una situación de urgencia o en momentos puntuales de importancia.

102. Estrategia de Educación para el Desarrollo de la Cooperación Española. Resumen ejecutivo
http://www.aecid.es/export/sites/default/web/galerias/programas/Vita/descargas/educacion_desarr_resumen_esp.pdf
[Consulta: diciembre 2010]

Las campañas de solidaridad con frecuencia reclaman la donación de determinados productos o aportaciones económicas, y están dirigidas a la ciudadanía en general, con objeto de paliar necesidades acuciantes de la población de los países en desarrollo. Las campañas de sensibilización tienen como objetivo la concienciación de la sociedad civil y el fomento de su participación.

CAMPAÑA POBREZA CERO¹⁰³

En el año 2000, 187 países se comprometieron a acabar con la pobreza y la desigualdad en el mundo para 2015. La Campaña Pobreza Cero surgió en 2005 precisamente para implicar a todos los sectores de la sociedad civil en las reivindicaciones que se llevan a cabo para exigir que esos compromisos se cumplan. A lo largo de estos años se han celebrado múltiples movilizaciones sociales e iniciativas de participación ciudadana en todo el territorio español.

7.4. Otras campañas: comercio justo. Recogida selectiva de productos. Turismo y trabajo solidario. Acogida y vacaciones solidarias

Comercio justo

El comercio justo es una forma alternativa de comercio promovida por varias organizaciones no gubernamentales, por la Organización de las Naciones Unidas y por movimientos sociales y políticos (como el pacifismo y el ecologismo) que promueven una relación comercial voluntaria y justa entre productores y consumidores.

Tiene como objetivo fomentar las relaciones de solidaridad y equidad entre el Norte y el Sur, posibilitando el acceso de productores de los países en desarrollo a los mercados de los países ricos, a través de vías específicas para ello.

Su aparición fue impulsada por distintas organizaciones que entendían que las desigualdades en las relaciones comerciales Norte-Sur son causa de pobreza, lo que motivó la apertura de canales para generar relaciones comerciales más equitativas, a través de una red de tiendas y canales de distribución solidarios.

Recogida selectiva de productos

Este tipo de campañas se dirigen al total de la población y tienen como objetivo la recogida de productos esenciales, cuya necesidad ha sido identificada previamente (libros, juguetes, medicinas, alimentos...). Se trata de lograr donaciones masivas de productos de utilidad como apoyo a la población de países en desarrollo y con la finalidad de atender necesidades específicas.

Turismo y trabajo solidario

El turismo y trabajo solidario es una nueva corriente de solidaridad según la cual las personas implicadas aprovechan sus vacaciones anuales para desplazarse por su cuenta y gratuitamente a diversos países del Sur con el objetivo de colaborar como voluntarias en ONGD españolas o locales.

103. Para más información ver <http://www.pobrezacero.org>

Acogida y vacaciones solidarias

A través de este tipo de acciones, se acogen personas de países del Sur, con frecuencia niños/as, en hogares del Norte durante el periodo vacacional, con objeto de fortalecer las relaciones Norte-Sur, profundizar en el conocimiento de los problemas del desarrollo y proporcionar a los/as beneficiarios/as experiencias positivas y atención necesaria.

7.5. Participación juvenil en la cooperación. El voluntariado. Ley del Voluntariado

En los últimos años el voluntariado ha asumido proporciones numéricas y presencias tan significativas que se imponen a la atención de la sociedad civil y de las fuerzas políticas. Las Organizaciones de Voluntariado, por su parte, han experimentado también un aumento significativo, tanto cuantitativa como cualitativamente, como expresión del crecimiento del sentimiento de solidaridad en la sociedad civil y como respuesta a las necesidades sociales, desde un compromiso compartido con el Estado, el sector privado y las ONG, y especialmente liderado por población joven.

Definición de voluntariado

Voluntaria es aquella persona que, sensibilizada por la situación social de los ciudadanos y ciudadanas del mundo, de manera altruista y solidaria, decide participar, junto con otras, en una organización de voluntariado, dedicando parte de su tiempo a la realización de acciones enmarcadas dentro de un proyecto concreto. Literalmente, voluntariado viene de voluntad, y recuerda el valor de la espontaneidad: una acción voluntaria es la acción hecha espontáneamente y sin coacción.

Las áreas de actuación del voluntariado son:

- | | | |
|---|--|---|
| <ul style="list-style-type: none">• Área socio-asistencial• Área socio-sanitaria | | <ul style="list-style-type: none">• Animación cultural• Protección civil |
|---|--|---|

Ley del Voluntariado

La regulación jurídica del voluntariado en nuestro país presenta una gran pluralidad, ya que existe una legislación estatal y además cada Comunidad Autónoma ha regulado esta materia dentro del marco de sus competencias. Esta pluralidad legislativa tiene su origen, como veíamos antes, en el esquema de organización territorial del Estado Español que surge con la Constitución del 78, y el consiguiente reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Ámbito Estatal

La legislación estatal alude al voluntariado de forma dispersa y generalmente sectorial. En este sentido, el marco regulador de promoción de actuaciones voluntarias se ha venido completando con preceptos aislados de las leyes estatales. Así encontramos que existen Leyes o normas de ámbito estatal en las que aparecen apartados dedicados al voluntariado o a su regulación en sectores específicos como es el voluntariado cultural o el voluntariado en los centros de enseñanza. De ellas la más relevante es la *Ley 6/1996, de 15 de enero, del Voluntariado*, cuyos objetivos son:

- Regular las actuaciones de los individuos que se agrupan para satisfacer intereses generales, garantizando su libertad y mantenimiento dentro del marco de la sociedad civil que le es propio.

- Limitar su ámbito de aplicación a los voluntarios y las organizaciones de voluntariado cuando participen en programas que conlleven actividades de competencia exclusivamente estatal, salvaguardando las competencias de las CCAA.

Ámbito Autonómico

Las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus competencias, han puesto especial atención al tema del voluntariado, de modo que los correspondientes Estatutos de Autonomía aluden en su articulado a la necesidad de promover actuaciones solidarias. Además se han aprobado Leyes de Servicios Sociales o de Acción Social, con especial atención y apertura de cauces al voluntariado social o al voluntariado en general. En la actualidad todas las Comunidades Autónomas tienen leyes de servicios sociales que contienen referencias a la regulación del voluntariado de forma muy diversa.

RESUMEN

MOVIMIENTO DEL 0,7%

El movimiento social 0,7%, tuvo como principal reivindicación la demanda hacia el Estado de aumentar la AOD hasta un 0,7% del PIB.

INSTRUMENTOS DE CONCIENCIACIÓN SOCIAL

Los dos instrumentos principales utilizados para la concienciación de la sociedad son la sensibilización y la educación para el desarrollo:

Sensibilización es el paso inicial de todo proceso de información y concienciación. Se trata de acciones a corto plazo dirigidas al público general con la pretensión de conmover conciencias y obtener fondos.

La **educación para el desarrollo** es una labor propiamente educativa que solo puede lograrse a través de procesos de media o larga duración. Se dirige a públicos específicos y contiene una dimensión ética, pedagógica y política.

EL COMERCIO JUSTO

El comercio justo tiene como objetivo fomentar las relaciones de solidaridad y equidad entre el Norte y el Sur, posibilitando el acceso de productores de los países en desarrollo a los mercados de los países ricos, a través de vías específicas para ello.

LAS CAMPAÑAS DE SOLIDARIDAD

Las campañas de solidaridad y sensibilización son una herramienta de fomento de la participación social que utiliza los medios de comunicación masivos como vía de transmisión del mensaje de solidaridad y se extiende por un largo lapso de tiempo, en situaciones de emergencia.

DEFINICIÓN DE PERSONA VOLUNTARIA

Persona que, sensibilizada por la situación social en los países del Sur, de manera altruista y solidaria, decide participar en una organización de voluntariado, dedicando parte de su tiempo a la realización de acciones de desarrollo.

BIBLIOGRAFÍA:

- ACEBAL MONFORT, Luis: *“El voluntariado económico de los mayores en Las actividades económicas de las personas mayores”* SECOT, Madrid 1995.
- ADVANCE: *“Interviewing and placing volunteers. A training Pack”*. Advice and development for volunteering and neighbourhood care in London. Londres 1986.
- ALBARRACÍN, Daniel; IBAÑEZ, Rafael; ORTÍ, Mario. *“La participación social de los jóvenes en un nuevo contexto laboral: en torno a la génesis en España del Tercer Sector”*. En: Revista de Estudios de Juventud n.45 (1999).
- ALEMÁN BRACHO, M.C. y GARCÍA SERRANO, M. *La contribución del tercer sector al bienestar social: una aproximación a las entidades no lucrativas en España*. Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 1999, nº 15.
- ALONSO, Luis Enrique. *“Redes de ciudadanía: ¿para qué?”* En: Temas para el Debate n. 39 (feb. 1998).
- ÁLVAREZ DE MON, Santiago, MARTÍN CABAÑA, Javier Y MARTÍNEZ SÁNCHEZ, Juan Luis: *“El tercer sector: Retos y propuestas para el próximo milenio”*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid 1998.
- ANHEIER, H.K., PRILLER, E. y ZIMMER, “A. *Civil society in transition: the East German third sector ten years after unification”*. London : The Centre for Civil Society, London School of Economics and Political Science, 2000.
- ANHEIER, H.K. y KENDALL, J. *“Third sector policy at the crossroad: n international non-profit análisis”* . London; New York : Routledge, 2001
- ARANGUREN GONZALO, Luis A. *Cartografía del voluntariado: cambio social y procesos educativos*. Madrid: PPC, 2000.
- ARANGUREN GONZALO, Luisa. *Ética en las organizaciones e voluntariado*. En: Documentación Social, n.122 (2001).
- ARRUDA, Marcos: *“La formación del ser humano integral: economía solidaria, desarrollo y el futuro del trabajo”*. Antrazyt, 2008.
- CITTADINI, Roberto: *“Economía social y agricultura familiar. Hacia la construcción de nuevos paradigmas de intervención”*. INTA, 2010.
- COTERA, Alfonso: *“Comercio justo Sur-Sur. Problemas y potencialidades para el desarrollo del comercio justo en la Comunidad Andina de Naciones”*. Grupo Red de Economía del Perú, 2009.
- LUCENA, Antonio: *“El mercado y la globalización”*, Talasa, 2002.
- SETEM: *“El comercio Justo en España”*. Setem, 2002.

WEBS DE INTERÉS:

- <http://www.plataforma07.org>
Web sobre el movimiento 0,7%.
- <http://www.voluntariado.es>
Web del voluntariado.
- <http://www.hacesfalta.org/guia-voluntariado.aspx>
Guía del voluntariado.
- <http://www.comerciojusto.org>
Coordinadora del comercio justo.
- <http://www.comerciojusticia.com/>
Campaña de Comercio justo de Intermón Oxfam.
- <http://www.congde.org>
Coordinadora de ONGD.

CONCLUSIONES

- **¿Qué puede hacer el personal funcionario y técnico de la administración local española?**

Desde el punto de vista personal y profesional:

El surgimiento de la cooperación descentralizada, su capacidad de movilización de la sociedad civil, y su doble naturaleza global y local son determinantes para orientar la acción de los gobiernos hacia los procesos de desarrollo, la cooperación internacional para el desarrollo y la defensa de los derechos humanos, permitiendo dar respuesta a demandas globales desde procesos locales.

En este contexto, **las ciudades se revelan como espacios principales de relación, intercambio y producción**, implicando a entes públicos, privados y ciudadanía. El fortalecimiento de los gobiernos locales se convierte en un requisito indispensable para el desarrollo. Y para favorecer las capacidades locales es necesario contar con la **implicación de los recursos humanos del ámbito local y su compromiso con el objetivo del desarrollo humano**, constituyéndose en una **voz ética colectiva** capaz de denunciar situaciones y presentar propuestas a favor de la solidaridad en cualquier ámbito de representación política, así como difundir hábitos de vida solidarios y sostenibles.

Por otro lado, el personal de la administración local cuenta, por su larga experiencia de trabajo, con conocimientos valiosos que pueden transmitir a las entidades locales del Sur, compartiendo de este modo un importante bagaje profesional generador de capacidades y aptitudes que favorecen el desarrollo.

En su entorno institucional:

Las metas internacionales en relación con el desarrollo de las que hemos hablado no pueden materializarse sin la participación activa de los gobiernos locales y regionales, así como de los actores no estatales. De manera creciente estos actores se articulan en una acción colectiva para favorecer esas metas. Concretamente **los entes locales asumen responsabilidades relevantes de cara a la consecución de los ODM** asumidos por la comunidad internacional. De hecho, la preocupación de algunos gobiernos no centrales por estas áreas de actuación se ha intensificado hasta ser tan relevante como otras áreas tradicionales, tales como la promoción económica, cultural o política.

Específicamente, la cooperación municipalista (entre municipios) es una de las formas más acertadas para promover el fortalecimiento institucional en las estructuras de gobierno locales del Norte y del Sur, la participación ciudadana y la gestión adecuada de los recursos municipales.

Tanto el campo del municipalismo como el de la descentralización se encuentran, por tanto, entre los ejes prioritarios para encaminar prácticas de cooperación descentralizada desde las diferentes organizaciones locales. Esta cooperación descentralizada trasciende la clásica ayuda para infraestructura o satisfacción de necesidades básicas, destacándose en áreas de **gestión local y formación de técnicos y expertos**, con el objetivo de mejorar las competencias de los responsables locales del Sur y fortalecer sus instituciones, garantes de los derechos de los ciudadanos. Por este motivo, la capacitación de recursos humanos es un área que se ha visto especialmente favorecida a través de diferentes proyectos de cooperación descentralizada. En esta trayectoria, la implicación del conjunto de las administraciones públicas y su personal comporta un enriquecimiento indudable del sistema español de ayuda.

El reto más destacable a abordar por las corporaciones locales españolas es su contribución al **fortalecimiento de estructuras locales en países del Sur**, aportando e intercambiando experiencias del ámbito municipal como la **gestión de los servicios públicos locales, la planificación urbana, la gobernabilidad, o la participación y concertación ciudadana**. A ello hay que añadir que todas estas aportaciones pueden llevarse a cabo desde las corporaciones locales con escasos costos.

Esta transmisión de conocimiento puede materializarse fácilmente desde un **marco estratégico común** que incluya la fijación de objetivos y promueva la profundización del conocimiento, por parte del personal de las entidades locales, de los países hacia donde se canaliza la cooperación local y sus necesidades concretas.

Sin embargo, una de las principales **debilidades** que presenta la cooperación descentralizada es precisamente la ausencia de una coordinación adecuada de esfuerzos entre las diferentes entidades cooperantes, lo que redundaría en una optimización de recursos humanos, financieros, materiales e institucionales, y en una mayor eficacia de la ayuda. Para ello es necesario consolidar en el aspecto normativo un marco estratégico y ordenado de actuación que acompañe al creciente volumen de recursos, mejorando la eficiencia y eficacia de las actuaciones. Se trata, en definitiva, de promover la calidad técnica de la ayuda.

Otro problema común en este ámbito es que los marcos de planificación existentes suelen ser documentos con un posicionamiento doctrinal y una definición de prioridades que exigen una importante capacidad de gestión para su implementación que los municipios y diputaciones no siempre poseen, por lo que se produce un desajuste entre la planificación y la ejecución, que es necesario solventar.

Asimismo, es importante fomentar desde la cooperación descentralizada y, concretamente, municipal la **sensibilización de la ciudadanía**, así como la rendición de cuentas y la transparencia a la hora de mostrar los resultados, ya que el fortalecimiento del tejido asociativo y de la sociedad civil, tanto en el Norte como en el Sur, está estrechamente vinculado con la promoción del desarrollo.

- **¿Qué puede hacer un municipio mediano/pequeño en cooperación al desarrollo? Instrumentos, participación ciudadana y trabajo en red**

La AOD descentralizada no ha parado de crecer desde sus inicios a mediados de los años 80 del pasado siglo y este crecimiento se corresponde con la progresión paralela de su valor relativo sobre la AOD española total. Es un dato suficiente para afirmar que la cooperación descentralizada en España constituye una experiencia sin precedentes y de gran notabilidad que ha experimentado una evolución positiva y, de mantenerse la dinámica actual, su peso sobre la AOD será cada vez más significativo, relevándose como un instrumento fundamental de desarrollo.

Es por este motivo que la formalización de un marco estratégico global para todas las entidades regionales y locales implicadas constituye un paso imprescindible para garantizar la calidad e impacto adecuado de la cooperación descentralizada. Podemos concluir de esta afirmación que todas las CCAA y entidades locales, incluyendo a los pequeños **municipios, ocupan un lugar esencial en esta estructura sistémica y estratégica que constituye el marco de actuación de la cooperación descentralizada.**

Tanto las CCAA como los entes locales se han convertido, por tanto, en **agentes cada vez más decisivos dentro del sistema español de cooperación internacional** para el desarrollo, que dispone de un órgano específico de coordinación entre los tres niveles territoriales de gobierno: la Comisión Interterritorial de Cooperación al Desarrollo (CICD). Además, existen otros canales específicos de participación, convenios de colaboración y programas conjuntos, entre los que destaca el Programa Municipia, que involucra a las administraciones central y local.

El **Programa Municipia** ha sido definido como una herramienta para coordinar y fortalecer la cooperación municipal con los países en desarrollo y hacerla más efectiva y dinámica, y pretende canalizar las relaciones de colaboración entre la Administración General del Estado y las corporaciones locales. Se dirige específicamente al **fortalecimiento de la institucionalidad municipal y de las capacidades democráticas en los países socios**. A través de este programa existe también la posibilidad de que los entes locales presenten propuestas de acciones individuales, siempre que se encuadren dentro de los objetivos de Municipia.

Asimismo, la articulación entre entes territoriales diferentes se lleva a cabo igualmente a través de los instrumentos de planificación geográfica y sectorial: el Plan Director y los Planes Anuales, los Documentos Estrategia País (para los países prioritarios) y los Planes de Actuación Especial (para los países preferentes y de atención específica). La **actuación coordinada de todos los actores dentro del marco dispuesto** por estos instrumentos hace posible una AOD más eficaz y con un mayor impacto.

Por otro lado, es necesario destacar el papel esencial que los municipios tienen en la **Educación para el Desarrollo**, debido en su mayor parte, a la cercanía de las instituciones municipales con la ciudadanía, contando con los instrumentos y el marco de actuación adecuados para infundir y difundir entre la población mensajes de sensibilización y movilización social. Los gobiernos locales tienen en su mano las herramientas para generar participación civil y favorecer la receptividad gubernamental entre la ciudadanía, promoviendo la gobernabilidad local, entendida ésta no solo como el fortalecimiento de los gobiernos locales, sino también de la sociedad civil, y generando sinergias con las ONGD.

- **¿Por qué es imprescindible seguir cooperando con el Sur a pesar de la situación de crisis económica actual que vivimos?**

Porque todos los países del Norte tenemos un compromiso adquirido y materializado en los ODM para el año 2015, y estamos muy lejos de cumplirlo

La comunidad internacional ha asumido a través de los ODM y diferentes conferencias a nivel global una serie de compromisos cuya evasión resultaría muy decepcionante, ya que los ODM no son una opción sino **un adeudo mundial** que trata de garantizar unos mínimos vitales para toda la humanidad. El abandono de esta causa transferiría a los países empobrecidos la responsabilidad de la crisis en los países del Norte, viéndose afectados por una situación que no han creado ellos sino que ha sido consecuencia de los excesos de los más ricos. La misma crisis que ha acabado

con el sistema financiero internacional amenazaría así con sumir en la más severa de las miserias a millones de personas en todo el mundo ante los ojos impasibles del Norte.

Porque vivimos en un mundo globalizado

La crisis económica no solo ha afectado a los países del Norte sino también a aquellos que se encuentran en el Sur del hemisferio, con la consecuente repercusión en las cifras de pobreza. En el Norte tenemos instrumentos financieros y económicos lo suficientemente estables para que la recesión económica no sea irreversible. Los países en desarrollo, por el contrario, tiemblan y se desploman totalmente. Si queremos salir de la crisis en un mundo globalizado no podemos olvidar las sinergias que existen entre el Norte y el Sur. Sin una fuerte y comprometida cooperación al desarrollo no podremos evitar las consecuencias directas e indirectas de la pobreza: movimientos migratorios, multiplicación de la tasa de mortalidad, conflictos regionales, terrorismo, fragilidad democrática, problemas de seguridad energética, cambio climático...

Porque la finalidad de la cooperación es precisamente desaparecer

El objetivo de la cooperación es convertirse algún día en innecesaria, una vez que los procesos de desarrollo hayan sido transferidos a los países beneficiarios y éstos puedan hacerse cargo de su posterior implementación y evolución. Pero para ello, es necesario continuar sin flaquear incidiendo en la dinámica ya comenzada a través de las acciones de cooperación al desarrollo.

Porque el municipio es un espacio adecuado para la cooperación

Como institución del Estado más cercana al ciudadano al municipio le incumbe cierta responsabilidad en el impulso, difusión y consolidación del sistema de valores imprescindible para sustentar la convivencia democrática. Por ello, la experiencia acumulada en los ámbitos municipales puede ser un factor de desarrollo para las corporaciones de los países del Sur, que afrontan problemas de infraestructura, de capacidad técnica, organización social y mecanismos de fortalecimiento democrático...

Así, el ámbito municipal se convierte en un espacio socioeconómico y técnico adecuado para promover un proceso de cooperación más cercano, entre municipios del Norte y del Sur, garantizando una dinámica de trabajo solidario más ajustada a la realidad concreta de los pueblos destinatarios.

Para construir sociedades más solidarias e impulsar una mayor cohesión en beneficio de todos/as.

La construcción de una ciudadanía global en la que todos y todas estemos implicados y podamos ejercer nuestros derechos con libertad y amparados por instituciones públicas democráticas.

El concepto de ciudadanía global se contrapone así a la definición tradicional de ciudadanía, ligada a la de nacionalidad. La ciudadanía global surge con fuerza del fenómeno de la globalización y la progresiva multiculturalidad, obligándonos a avanzar hacia una definición de ciudadanía que favorezca la inclusión de las personas en la sociedad actual y estimule la participación ciudadana desde los principios de democracia y corresponsabilidad. En definitiva una ciudadanía global, crítica, intercultural, activa y responsable.

Para garantizar el ejercicio de los derechos humanos

La Declaración de los Derechos Humanos establece en su sistema de valores el derecho a la vida, que a su vez es la base del resto de los derechos y libertades, y que incluyen a todas las personas por el simple hecho de su condición humana. Son irrevocables, inalienables, intransmisibles e irrenunciables y su concepto es universal e igualitario. Esta declaración no tendría sentido mientras un inmenso número de personas estén excluidos sin más de ella, por el simple hecho de nacer y vivir, pero sobre todo morir, en los países del Sur.

Porque somos la primera generación que puede acabar con la pobreza

Física y técnicamente existen las condiciones suficientes para solucionar la actual situación de gran parte de la humanidad y contribuir con nuestros esfuerzos al desarrollo humano global. A pesar de la crisis, el Norte sigue teniendo capacidad para continuar con esta labor y, por tanto, no hacerlo supondría abandonar a su suerte a miles de personas.

GLOSARIO DE SIGLAS

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
ACNUR	Alto Comisionado de las NNUU para el Refugiado
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CCAA	Comunidades Autónomas
CICD	Comisión Interterritorial de Cooperación al Desarrollo
DEP	Documento Estrategia País
DGPOLDA	Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo
EELL	Entidades Locales
EML	Enfoque de Marco Lógico
FAD	Fondo de Ayuda al Desarrollo
FAO	Organización de las NNUU para la Agricultura y la Alimentación
FED	Fondo Europeo de Desarrollo
FEMP	Federación Española de Municipios y Provincias
FMI	Fondo Monetario Internacional
FONPRODE	Fondo para la Promoción del Desarrollo
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IDH-D	Índice de Desarrollo Humano ajustado por la Desigualdad
IDG	Índice de Desigualdad de Género
IPM	Índice de Pobreza Multidimensional
NNUU	Naciones Unidas
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OFIMUDES	Organizaciones financieras multilaterales de desarrollo
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
OMUDES	Organizaciones no financieras multilaterales
ONG	Organizaciones no Gubernamentales
ONGD	Organizaciones no Gubernamentales de Desarrollo
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OTC	Oficina Técnica de Cooperación
AAA	Agenda de Acción de Accra
PD	Plan Director
PACI	Plan Anual de Cooperación Internacional
PAE	Plan de Ajuste Estructural
PIB	Producto Interior Bruto
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNDH	Plan Nacional de Desarrollo Humano
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PPA	Paridad del Poder Adquisitivo
SECI	Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional
TIC	Tecnología de la Información y la Comunicación
UE	Unión Europea
UNICEF	Fondo de las NNUU para la Infancia

