

# La Ayuda española al desarrollo

## Balance a mitad de Legislatura y propuesta para una consulta participativa

*Con este proyecto, el área de Acción Humanitaria y Desarrollo de FRIDE (HAD) apuesta por la elaboración de un proceso consultivo sobre la política de cooperación del actual Ejecutivo español. Queremos crear un espacio participativo de estudio y debate, en el que se analice la consecución de la agenda de reforma de la cooperación española y se identifiquen los principales avances y obstáculos en la operacionalización de las iniciativas, basadas en el principio de “más ayuda, mejor ayuda”. Se elaborará, de forma participativa, una guía de recomendaciones para transformar las aspiraciones de la cooperación española en realidades. Asimismo, se incluirán consultas con la cooperación centralizada y también con las Comunidades Autónomas, los países receptores y actores de la cooperación en otros países.*

### 1. Contexto

En 2004, FRIDE organizó un proceso de consulta entre los principales actores de la cooperación al desarrollo en España, que culminó en un informe con recomendaciones clave para el cambio institucional del sistema español<sup>1</sup>. Pasados dos años, varias reformas han sido aplicadas y otras se están aplicando. El objeto de este proyecto es revisar el informe “Hacia una nueva cooperación española” a la luz de los últimos acontecimientos y acuerdos, y hacer un seguimiento de lo que se plasmó en el mismo. Además, pretendemos informar y debatir sobre los nuevos instrumentos y políticas de la cooperación, recopilar y analizar experiencias sobre su aplicación y evaluar los progresos en el cumplimiento de los objetivos inicialmente marcados. Asimismo, en esta ocasión, aspiramos a convocar no sólo a expertos en la materia, sino también a políticos y legisladores españoles y, muy especialmente, deseamos involucrar a políticos y a la sociedad civil de los países receptores de la ayuda española. Igualmente, queremos contar con observadores europeos y cooperantes en el terreno. De este modo, el área HAD de FRIDE confía en crear un observatorio participativo que aglutine el pensamiento tanto de las agencias estatales de cooperación, como de las organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGD) que trabajan en los países receptores.

El actual Ejecutivo español, que inició su mandato en 2004, incluyó en su programa electoral la promesa de un cambio significativo en la política de cooperación española. En dicho programa se recogía el objetivo de aumentar escalonadamente la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) desde el 0.24% del Producto Interior Bruto (PIB) en 2004, al 0.33% en 2006, al 0.5% en 2008 y al 0.7% en 2012. Esta aspiración incluso supera la meta fijada en la recomendación número 7 del *Informe Invirtiendo en el desarrollo: Un plan práctico para conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio*<sup>2</sup>. Mientras tanto, en las palabras

---

<sup>1</sup> Hidalgo, S. y Espada, F.: ‘Hacia una nueva cooperación española’, Informe FRIDE N°2, Madrid: diciembre de 2004. <http://www.fride.org/Publications/Publication.aspx?Item=721>

<sup>2</sup> “Los países de ingresos altos deben incrementar la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) del 0,25% del PNB del donante en 2003 a aproximadamente el 0,44% en 2006 y el 0,54% en 2015 para apoyar los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en particular en países de bajos ingresos, con una calidad mejorada de la AOD (incluida la asistencia armonizada, previsible y principalmente en forma de apoyo presupuestario sobre la base de subsidios). Cada donante debe llegar al 0,7% a más tardar en 2015, para apoyar los ODM y otras prioridades de asistencia para el desarrollo”. Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas, 2005. *Informe Invirtiendo en el desarrollo: Un plan práctico para conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio*

del Director de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), Juan Pablo de Laiglesia<sup>3</sup>, España trabaja en la “normalización” de su política de cooperación al desarrollo. En este sentido, el Plan Director de la cooperación española 2005-2008 propone una serie de directrices tan novedosas, que cada una de ellas representa, por sí sola, un paso gigante en la política de cooperación española. En vez de ser un mero instrumento al servicio de la política exterior, la cooperación servirá a la lucha contra la pobreza. Además, la ayuda se canalizará progresiva y crecientemente a través de las organizaciones multilaterales y estará dirigida prioritariamente a los países más pobres y a aquellos sectores más desfavorecidos dentro de los países de renta media. La ayuda bilateral española apostará por la armonización, por el alineamiento con los procesos y las políticas internas de los países receptores, por fomentar el sentimiento de apropiación de los beneficiarios de la ayuda y por aplicar de manera creciente los instrumentos de coordinación con otros donantes.<sup>4</sup>

En las directrices del Plan se reflejan también los acuerdos clave alcanzados durante el año 2005 en las cumbres del G-8 en Gleneagles y la Cumbre del Milenio+5, en las que se acordó un aumento significativo de la AOD a nivel internacional. En febrero y marzo del mismo año, el Foro de Alto Nivel de París aprobó una declaración sobre “Apropiación, armonización, alineación, resultados y mutua responsabilidad” que obliga a los gobiernos donantes a utilizar e implantar mecanismos mejorados de coordinación. España secunda estos procesos de aumento y mejora de la AOD, enfrentándose a nuevos retos para gestionar la ayuda, así como para afrontar las capacidades de absorción de los países receptores. Asimismo, el Plan Director 2005-2008 reconoce la necesidad de utilizar nuevos instrumentos como los enfoques sectoriales, el apoyo presupuestario y los fondos multilaterales que se basan en el trabajo por programas. Paralelamente, la AECI se encuentra en plena reforma institucional y se están aplicando nuevos mecanismos descentralizados como las agencias autonómicas de Cataluña, País Vasco y Andalucía, o los fondos de cooperación valencianos.

En el ámbito internacional todos estos acuerdos sirven para que los gobiernos se sometan a un sistema regulado de relaciones multilaterales, huyendo de la concepción de la ayuda como forma de caridad, para entenderla como una reclamación legítima<sup>5</sup>. Al mismo tiempo y basándose en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), se aplican nuevos marcos de planificación y evaluación, enfocados en la búsqueda de resultados (*outcomes e impact*) en los países receptores. Junto con esto, los gobiernos y las agencias de desarrollo se ven obligados a justificar sus contribuciones ante los parlamentos nacionales y ante la sociedad civil.

En los países receptores del Sur, las organizaciones de la sociedad civil dirigen sus críticas a la erosión del espacio democrático y político por la falta de transparencia y por la dispersión de la AOD. La ayuda es percibida, por estos sectores, como un legítimo derecho adquirido en el marco de la gobernanza global, antes que como una iniciativa asentada en la caridad; de la misma forma, el concepto de “beneficiario” es desplazado por el de “ciudadano”. Las implicaciones semánticas de estos nuevos conceptos llevan, ineludiblemente, a enlazar la cooperación internacional con la capacitación institucional y los procesos de construcción de Estados (*state-formation*) en los países receptores.

Reflejando esto a un nivel más operacional, los nuevos marcos integrados (PRSP, SWAP) exigen que los donantes se responsabilicen con relación al lema “Good Donorship”. Frente a los retos de absorción y gestión, las organizaciones no gubernamentales, agencias bilaterales y entidades multilaterales tienen que definir cada vez más sus respectivas competencias y cumplir con las buenas prácticas de provisión de la AOD.

---

<sup>3</sup> Declaración del Director de la AECI Juan Pablo de Laiglesia en la jornada de ACADE, 16 febrero de 2006.

<sup>4</sup> PSOE 2004: “Merecemos una España mejor – Programa electoral / elecciones generales 2004”, p. 16; SECI, Plan Director 2005-08

<sup>5</sup> J-A Alonso ‘Eficacia de Ayuda: un Enfoque desde las Instituciones’, Revista CIDOB d’Afers Internacionals 72, Barcelona: 2006

## 2. Convertir las aspiraciones en soluciones

En el ámbito de los centros dedicados al estudio de la cooperación al desarrollo en España destacan los siguientes grupos de organizaciones:

- **La comunidad académica** representada por una serie de institutos de gran prestigio.
- **La sociedad civil**, muy activa en España y representada, sobre todo, por una variedad de ONG que juegan un rol importante en materia de educación sobre la cooperación para el desarrollo. Algunas de estas ONGD, como CONGDE, participan en iniciativas de mantenimiento de la calidad. Asimismo, algunas organizaciones como Intermón Oxfam y Ayuda en Acción han trascendido el enfoque basado en proyectos y combinan el trabajo en países de bajo ingreso con investigación aplicada e incidencia política.
- Junto a esto se están estableciendo **centros de estudios** que combinan investigación y sensibilización con el desarrollo de políticas en áreas específicas.
- A parte de los anteriormente mencionados, hay una serie de **empresas** que se centran en la planificación, seguimiento y evaluación, así como en la ejecución de proyectos financiados con fondos públicos.
- Los **organismos estatales** de ejecución, supervisión, planificación e investigación en materia de cooperación, como la Comisión de desarrollo del Congreso de los Diputados, la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI), la AECI, y las respectivas unidades en los ministerios de Hacienda, Industria, Defensa, y otros. A la lista anterior habría que sumar los departamentos y – nuevamente – las agencias de la cooperación **descentralizada** en las Comunidades Autónomas y las entidades municipales.

Por lo tanto, no se puede decir que haya una falta de políticas, de voluntades o de actores. A primera vista, parece que hay un consenso sobre los resultados, aunque no sobre las herramientas. Ya se ha debatido largamente sobre los instrumentos, las políticas o el marco institucional. El objetivo del proyecto del Área de Acción Humanitaria y Desarrollo de FRIDE va a ser transformar estas aspiraciones en resultados.

FRIDE no pretende contribuir con investigación propia en materia de la calidad de la ayuda, sino ser la plataforma para un encuentro entre los principales actores y pensadores de la cooperación y, así, contribuir a la creación de un amplio consenso sobre el tema. De esta forma, FRIDE aspira a crear un espacio de encuentro donde se den cita las voces más informadas y cercanas a la toma de decisiones. Asimismo, FRIDE les brindará una plataforma para que su mensaje llegue a los ciudadanos haciéndoles partícipes del debate sobre la ayuda y justificando el aumento del porcentaje del presupuesto estatal destinado a la cooperación internacional.

### 3. Formato e itinerario

El proceso constará de cuatro fases:

**Consulta preliminar:** Es la fase actual del proyecto (abril–mayo de 2006) que pretende difundir la iniciativa entre algunos actores selectos para que puedan comentar y ayudar a mejorar los pasos siguientes.

**Difusión descentralizada:** Se hará una presentación del proyecto y de sus principales objetivos en diversas ciudades españolas en el País Vasco, Cataluña, Andalucía, Galicia, Madrid, Castilla-La Mancha, Castilla León y Aragón. Este proceso se desarrollará en estrecha cooperación con conocidos centros de estudio sobre cooperación y desarrollo y con algunas de las ONG más importantes del país. El programa consistirá en: (1) recibir contribuciones a algunos de los sub-temas sobre la calidad de la ayuda por parte de una ONG, una agencia descentralizada y un académico; (2) presentar los temas y las herramientas de la consulta participativa promovida por FRIDE.

**Foro virtual:** FRIDE creará en Internet un foro virtual participativo. El foro tendrá una duración estimada de cuatro meses (de junio a septiembre de 2006) y estará dividido en “salas virtuales” monotemáticas que se irán abriendo sucesivamente al debate. En cada “sala virtual”, habrá un documento de base (*backgrounder*), redactado por FRIDE, y participarán tres o cuatro ponentes a los que se invitará a articular una posición sobre el tema de debate. En general, las contribuciones de los ponentes del foro deberán estar enfocadas en proveer conclusiones y recomendaciones, a partir de las cuales se desarrollarán las contribuciones redactadas por los comentaristas. Entre las características formales del foro virtual cabe destacar una base de datos con el perfil de cada participante, una biblioteca virtual, la opción de hacer encuestas sobre temas clave de la cooperación, un noticiero, entre otras.

**Conferencia:** En la conferencia final se discutirán las conclusiones del foro virtual. Los destinatarios de las recomendaciones – políticos, ejecutivos, académicos y representantes de ONG – tendrán la oportunidad de contestar a las conclusiones del foro y discutir las aportaciones de todo el proceso. La conferencia se estructurará alrededor de espacios abiertos al debate, grupos de trabajo y acceso de los medios de comunicación.

**Itinerario:**

	Mar	Abr	Maio	Jun	Jul	Ago	Sept	Oct	Nov
Stakeholder consultation	█								
Lanzamiento decentral			█						
Foro Virtual				█					
Documento de trabajo								█	
Conferencia									X
Informe									X

## 4. Temas

El objetivo de FRIDE no es abordar todos los temas del debate sobre la cooperación internacional, pero sí abarcar aquellos aspectos más controvertidos y sobre los que se pueden desarrollar recomendaciones concretas. Muchos de los temas que se plantean en esta iniciativa ya han sido ampliamente debatidos. Por esto, se intentarán resumir las posiciones y partir desde un nivel de debate previamente alcanzado. Para esto, FRIDE elaborará un texto de base (*backgrounder*) para cada uno de los temas. El texto, que tendrá una extensión aproximada de 2000 palabras, resumirá las grandes líneas del debate sobre el tema en cuestión e incluirá enlaces a documentos de interés. Luego se invitará a los expertos (entre tres y cuatro) a que hagan sus contribuciones (1000 – 2000 palabras).

- 1. Capacidad de absorción:** El aumento de la ayuda supone un reto para su gestión, para las capacidades de absorción de la ayuda de los países receptores y para la administración de la misma por parte de los países donantes. ¿Cuáles son los nuevos canales de desembolso? ¿Cuáles son las reformas institucionales con las que el Gobierno español se prepara para gestionar la creciente cantidad de ayuda?
- 2. Armonización y coordinación a nivel de país:** La Declaración de París recoge el compromiso de los organismos internacionales y de los Estados receptores de ayuda con el cumplimiento de la agenda de armonización, alineamiento y responsabilidad mutua. El Plan Director de la cooperación española para el período 2005-2008 refleja el compromiso con la aplicación de algunas de estas políticas e instrumentos, insistiendo, no obstante, en el mantenimiento del trabajo por proyectos. ¿Cuáles son las experiencias de armonización y alineamiento a nivel local? ¿Cuáles son los cambios institucionales que deben darse en los órganos de la cooperación española para que ésta pueda afrontar con éxito el cumplimiento de las exigencias de la Declaración de París? El país receptor, su gobierno y su población son el espacio en que confluyen las diversas iniciativas de la cooperación española y de otros donantes. ¿Cuál es la función de los Documentos de Estrategia País (DEP) y de las Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC)? ¿Cómo se integran la ayuda centralizada, la descentralizada y la multilateral a nivel del país receptor? ¿Cuáles son las experiencias de coordinación entre ONG y OTC? ¿Cuál es el nicho que la alta política y la diplomacia dejan para la labor de las OTC? ¿Cómo se construye la “apropiación” y cuáles son las vías de participación de la sociedad civil en la gestión de la ayuda? ¿Qué se puede aprender de los procesos de delegación hacia oficinas técnicas en otras agencias europeas y en la Comisión Europea?
- 3. Respuestas institucionales:** La Ley 23/1998 de Cooperación Internacional para el Desarrollo define las grandes estructuras de la provisión de la ayuda. Los nuevos retos que afronta la cooperación española exigen que las comisiones interterritorial e interministerial sean más eficaces en su labor de fomentar la coherencia intergubernamental. Los órganos de supervisión – el consejo y la comisión parlamentaria – tienen un papel central y una gran responsabilidad en informar e involucrar a la sociedad civil en los temas relacionados con la AOD. ¿Cómo se puede evaluar la eficacia de estos mecanismos y el alcance de los últimos cambios llevados a cabo? ¿Cómo se pueden concebir mecanismos novedosos que permitan a estos órganos cumplir mejor su rol? ¿En qué medida estas instituciones pueden ser mecanismos eficaces para un gobierno más transparente?
- 4. Multilateralismo:** Las conferencias multilaterales han establecido el marco regulador de la financiación de la ayuda y han consensuado sus objetivos. En estos foros, España ha dejado patente su compromiso con el multilateralismo y, en línea con este compromiso, la cooperación española se propone canalizar parte del aumento de su AOD a través de vías multilaterales. Sin embargo, hay que decidir cuáles son los canales más eficaces entre los distintos organismos financieros internacionales, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y sus

organismos adjuntos, la Comisión Europea (CE) y los fondos globales. Lo que hace falta es una discusión informada sobre los valores añadidos y particularidades de cada mecanismo. Asimismo, España debe pensar en la mejor manera de conjugar su compromiso bilateral y multilateral en el ámbito de desarrollo. ¿Cuáles son las estrategias para que España amplíe sus aportaciones a órganos multilaterales mientras aumenta su papel internacional como país dedicado al estado de derecho, a la paz y a la democracia?

5. **Coherencia:** La ayuda al desarrollo es solamente una pequeña parte de todas las políticas que influyen en el desarrollo económico y político de los países pobres y en el bienestar de sus poblaciones. Bajo el lema de la *coherencia*, en la década de los 90 se desarrolló una nueva línea de investigación que promovía la confluencia de los objetivos de las distintas políticas implementadas por los donantes en los países receptores, así como la consistencia de los impactos perseguidos. Aplicando este enfoque, se ha valorado la cohesión entre diversas políticas públicas, como la política fiscal, la política económica, la hacienda pública, la agricultura o la inmigración, y se ha examinado sus impactos positivos y negativos. Ahora, el reto técnico reside en la mejora de las comunicaciones interministeriales. A esto se suma el reto político de tener más en cuenta los problemas que viven los países de renta baja en la toma de decisiones políticas de los donantes. ¿Cómo se puede trascender la invocación del concepto de coherencia para inscribir la sensibilidad hacia la reducción de la pobreza en todas las políticas públicas? ¿Cuál es la misión de la SECI, de la sociedad civil y del resto de actores gubernamentales en esta tarea?
6. **Recursos humanos para una práctica de calidad:** En España existen diversos cursos académicos que cada año lanzan al mercado laboral alrededor de 200 graduados en cooperación al desarrollo. El nuevo "Estatuto del cooperante", promovido hace unos meses por el actual Ejecutivo, espera a ser aprobado. Por otra parte, el Plan Director 2005-2008 promete una iniciativa de capacitación y modernización del personal de la cooperación española. Aparte de esto, las nuevas modalidades de provisión de la ayuda exigen nuevos perfiles profesionales, con experiencia en finanzas públicas, reformas judiciales y estatales o en coordinación humanitaria. Como muchos otros países, España tiene programas para reclutar personal en las diversas organizaciones internacionales, o para fomentar el intercambio temporal de su personal con el de otras organizaciones. ¿Cuáles son los planes estratégicos para consolidar un cuerpo profesional español que sea capaz de dar respuestas a las necesidades de una política global?
7. **Una cultura de evaluación y vínculos entre política y conocimiento:** La comunidad académica está comprometida con la calidad de la ayuda pero a veces queda lejos de los retos de la implementación. Mientras tanto, la capacidad analítica de los administradores de la cooperación española está más enfocada en la evaluación de proyectos sueltos y, en ocasiones, queda desconectada del impacto a nivel global. Las pautas de la gestión por resultados tratan de cuantificar la aportación de cada actor en los objetivos de reducción de la pobreza. En base a esta idea, el Plan Director promete una nueva cultura de evaluación. Su finalidad es medir la eficacia y la eficiencia de las políticas de reducción de la pobreza o, *grosso modo*, responder a la pregunta: ¿cuánta pobreza se reduce por cada euro gastado? El principal objetivo consiste en establecer un proceso continuo entre la definición y ejecución de las políticas y el análisis de los mecanismos más eficaces y funcionales. Asimismo, es necesario imbricar los procesos de aprendizaje en las estructuras de las agencias de cooperación. ¿Cuáles son los instrumentos apropiados para asegurar tanto la rendición de cuentas, como el aprendizaje?
8. **La cooperación descentralizada:** Las entidades públicas en España generan cada año un gran volumen de ayuda y, sin embargo, todavía está por definir cómo estos proyectos de cooperación se integran en las estrategias de provisión de la ayuda española y en las estrategias del país receptor. La crítica a la atomización de la ayuda descentralizada tiene una larga historia. No obstante,

algunas cooperaciones descentralizadas españolas están embarcando en el proceso de comprobar sus ventajas, su utilidad específica y su campo de aplicación. Más aún, se está formulando una variedad de soluciones institucionales a nivel de las CCAA, tales como los fondos regionales, agencias de cooperación propias de cada CCAA y la asignación de la gestión a organizaciones profesionales. ¿Cuáles son las configuraciones institucionales y las actuaciones adecuadas para utilizar las ventajas de la cooperación descentralizada?

- 9. Calidad de ayuda – el valor añadido de ONGD:** Gran parte de las ONGD están financiadas por fondos públicos. Tras los últimos escándalos de gestión de fondos por parte de algunas ONG, cabe preguntarse cuáles son los mecanismos adecuados para asegurar la rendición de cuentas ante los beneficiarios y los donantes. Mientras tanto, las ONGD se ven ahogadas en procesos administrativos. ¿Cuáles son las buenas prácticas de estos entes públicos para asegurar la calidad y la eficacia de la ayuda que delegan en las ONGD? ¿Se están aplicando estas buenas prácticas? ¿Hay mecanismos eficaces de autocontrol del sector para asegurar transparencia, eficacia y la aplicación de buenas prácticas? Visto desde una perspectiva más estratégica, se está cambiando el papel de las ONG en el marco de los nuevos mecanismos de financiación y provisión de la ayuda. El discurso internacional exige a las ONGD que se aparten de la provisión directa de servicios sociales y se comprometan más en fomentar la “demanda de buen gobierno”, es decir, en reforzar la sociedad civil para que sea capaz de vigilar el cumplimiento de los principios del estado de derecho, la gestión del presupuesto estatal y la efectividad de las instituciones nacionales. ¿Cómo han reaccionado las ONGD ante estas recomendaciones?
- 10. La acción humanitaria:** España suele dedicar una cantidad menor de ayuda a la acción humanitaria en comparación con otros países miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE – CAD). Sin embargo, en los últimos años, se han ejecutado varias misiones humanitarias que ofrecen una gran riqueza de aprendizaje. Dentro del Gobierno, las capacidades de intervención están repartidas entre los ministerios de Asuntos Exteriores, Defensa y otros actores, como las agencias de las CCAA y las ONGD, que tienen su propia experiencia. En el ámbito internacional se está estableciendo un consenso entorno a los Principios y Buenas Prácticas de la Financiación de la Ayuda Humanitaria (*Good Humanitarian Donorship Initiative*). ¿Qué se debe hacer para garantizar la profesionalidad y la eficacia de la ayuda en situaciones de crisis humanitarias? ¿Quién controla la rendición de cuentas? ¿Cómo se relacionan los actores gubernamentales y los no gubernamentales? ¿Quién coordina la acción humanitaria?
- 11. Fortalecimiento de instituciones democráticas en Estados frágiles:** Las nuevas guerras afectan gravemente a las oportunidades de desarrollo en los países que las sufren. La ONU ha comenzado a desarrollar el concepto de “seguridad humana” como expresión de la necesidad de ofrecer una respuesta integrada a la reconstrucción de estos Estados. Por lo que respecta a la acción bilateral, la vinculación del subdesarrollo y con el terrorismo presente en algunos discursos, parece haber revitalizado el interés en la AOD. A pesar de la consideración de los Estados frágiles como “suelo fértil” para el terrorismo global, la política de cooperación no debería supeditarse a la agenda de seguridad, sino mantener su objetivo de lucha contra la pobreza. En este contexto, la política de cooperación española debe confirmar su adhesión al concepto de seguridad humana, que abarca el derecho de vivir sin miseria, sin temor y con dignidad. El Estado español tiene que hacer efectiva su voluntad de participar en misiones integradas que incluyen respuestas militares, diplomáticas y de cooperación. ¿Cuáles son sus capacidades – civiles y militares – para contribuir en intervenciones de carácter duradero, que favorezcan la construcción y el reforzamiento de instituciones democráticas eficaces como única “estrategia de salida” de la comunidad internacional?

- 12. Países de renta media:** España destina más del 50% de la AOD a países de renta media, sobre todo por sus enlaces históricos con América Latina. El discurso actual sobre la ayuda y sus instrumentos surge principalmente de las experiencias de países de renta baja con gran parte de su presupuesto dependiente de la recepción de AOD. Este modelo no puede ser aplicado con éxito en países de renta media en los que sí hay pobreza. Para estos países, los donantes tienen que valorar la capacidad y la voluntad del Estado de transformar su riqueza relativa en logros en términos de desarrollo humano. Si mantenemos que los países de renta media deben recibir AOD, deberíamos preguntarnos ¿cómo se puede configurar la AOD para que contribuya a la reducción de la pobreza y de las desigualdades? ¿Se está adoptando este enfoque estratégico en la provisión de la AOD española en países de renta media?
- 13. África Subsahariana:** África es el continente más pobre y en el que la AOD ha tenido un menor efecto en lograr el crecimiento económico y el desarrollo humano. El Plan Director 2005-2008 define cinco países prioritarios y cinco países de atención especial en África Subsahariana. Además, España ha firmado un acuerdo con el Banco Mundial por el que se crea un fondo fiduciario que funcionará como mecanismo de desembolso rápido. El fondo será administrado por el Banco y servirá de cauce para el alivio de la deuda bilateral por parte del Gobierno español y para cofinanciar operaciones del Banco Mundial. ¿Tiene la cooperación española una estrategia específica para el continente africano? ¿Cuáles deberían ser los elementos clave de una estrategia para África?
- 14. Ayuda y democracia:** En los años noventa el Estado ha vuelto al debate sobre el desarrollo en sus dos acepciones de espacio democrático y de regulador eficaz. Los Estados democráticos no solo protegen mejor los derechos humanos de sus ciudadanos, sino que aseguran un entorno estable y seguro para la inversión doméstica y extranjera. La cooperación al desarrollo incide de dos maneras en la calidad de la democracia: (1) explícitamente, a través de programas de promoción de la democracia. Son programas de asistencia técnica y proyectos que están enfocados en las instituciones que ocupan el espacio público entre la sociedad civil y el Estado, como son la justicia, los partidos políticos, los medios de comunicación, el funcionariado, el sistema fiscal y de anticorrupción, y otros; (2) yendo más allá, cualquier intervención de la cooperación tiene un efecto implícito en el reforzamiento o debilitamiento de las instituciones nacionales del país receptor. En aquellos países que presentan una gran parte de su presupuesto estatal condicionado por la recepción de ayuda oficial, se observa la erosión de las instituciones tanto en su dimensión democrática, como en términos de eficacia. Últimamente, se ha sugerido que los efectos implícitos de la construcción del Estado (*institution building*) están profundamente relacionados con la forma de provisión de la AOD, sea ésta a través proyectos, ayudas presupuestarias o asistencias técnicas. ¿Cómo se plantea el impacto de la AOD y sus efectos institucionales en el país receptor? ¿Cómo se integra la AOD en los mecanismos constitucionales de control del país receptor como son los parlamentos, el control presupuestario, la prensa y la implicación de la ciudadanía?
- 15. Empoderamiento:** El empoderamiento se ha convertido en el paradigma de las teorías del desarrollo. Este concepto ha permitido que los individuos y sociedades que hasta ahora estaban marginados de la toma de decisiones sean ahora el eje central de las intervenciones. Sin embargo, diversos obstáculos como la falta de una definición consensuada y el limitado trabajo empírico relacionado con este enfoque han impedido que las políticas de cooperación internacional hayan incorporado adecuadamente esta terminología. ¿Cómo pone en práctica la cooperación oficial y los actores no gubernamentales el concepto de empoderamiento? ¿Cómo se pueden medir procesos de empoderamiento?

## 5. Participantes en el foro virtual

La participación en el foro virtual se estructurará, principalmente, de dos maneras: por una parte, habrá “ponentes” – personas procedentes del ámbito académico, de ONG, de los ministerios y agencias centralizadas y descentralizadas, parlamentarios, representantes de la sociedad civil y del sector corporativo, tanto de España como de países del Sur y del Norte – que por sus amplios conocimientos y experiencia en la materia, serán invitadas a aportar su conocimiento al debate. Por otra parte, los “observadores” podrán acceder a los textos y aportaciones de las salas del foro, y podrán hacer sus comentarios en un espacio abierto habilitado a tal efecto.

En total, habrá cuatro maneras distintas de participar en este foro:

- **Moderadores:** FRIDE actuará como moderador, preparando el espacio tecnológico y aportando la introducción y los documentos de contexto de cada sala.
- **Ponentes:** Expertos invitados a realizar breves contribuciones de aproximadamente 1000-2000 palabras (todavía están por definir).
- **Comentaristas:** Su principal función será hacer comentarios y sugerencias en base a los documentos disponibles en las salas del foro.
- **Observadores:** Tendrán acceso a las contribuciones en las salas y podrán hacer comentarios en un espacio abierto del foro.

FRIDE pretende fomentar un proceso de autocoordinación de los participantes. El proceso de selección de los ponentes se hará conjuntamente con un Comité Asesor, compuesto por académicos, representantes de ONGD y de un organismo estatal.

FRIDE garantizará el anonimato de aquellos participantes que ostenten un cargo público y que así lo deseen. El anonimato podrá ser extensivo a todos los participantes que lo soliciten con argumentos de solidez.

FRIDE se compromete a involucrar a ponentes del Sur y del Norte, es decir, tanto de países receptores, como del ámbito gubernamental, académico y de las ONGD de otros países donantes, aparte de España. Para asegurar su participación, los textos del foro serán traducidos al inglés y al castellano.

## 6. Eventos presenciales

Antes y durante el foro virtual se organizará una serie de actos en las Comunidades Autónomas con el fin de difundir el proceso de consulta y debatir en más profundidad algunos de los temas del proyecto. Los anfitriones de estos actos serán los principales institutos de investigación de las CCAA y, a través de ellos, se intentará reunir a los grupos meta de este proceso.

El foro concluirá con una conferencia que ofrecerá espacio para el debate y el intercambio de ideas y brindará a la Administración la oportunidad de reaccionar a las recomendaciones que se hayan producido en el foro.

## 7. Ventajas

El núcleo de los actores dedicados a la cooperación en España es muy reducido. El valor añadido de aunar los esfuerzos de los actores españoles es el fomento del diálogo y del debate en un espacio abierto y participativo. Esto sirve a dos metas: (1) se formularán recomendaciones concretas que se verán reforzadas por el debate informado y la crítica constructiva y mutua; FRIDE aspira a que estas recomendaciones sean consensuadas y que su impacto pueda ser medido en un plazo de dos años. (2) Este proceso estará abierto al público y será fielmente documentado. En base a él, se generará una biblioteca virtual que albergará enlaces a textos clave, documentos propios y textos de las ponencias. De esta forma, esperamos que el foro pase a ser un referente en términos de estándares organizativos y tecnológicos y que se convierta en un punto de referencia para futuros debates.

El formato que FRIDE ha elegido para este proceso presenta las siguientes ventajas:

- El foro virtual permitirá difundir las “voces del Sur” del mundo académico, de las organizaciones de la sociedad civil, de los cooperantes de las OTC y de las ONG que trabajan en el terreno.
- La difusión descentralizada de este proyecto incluirá a organizaciones de las cooperaciones periféricas, como las cooperaciones andaluza, aragonesa, catalana, gallega, vasca, etc. De esta forma, FRIDE asegura la participación activa de los principales entes de la cooperación en las distintas CCAA.
- Algunos temas ya han sido ampliamente debatidos, mientras que otros todavía esperan soluciones. En este sentido, el foro virtual va a jugar dos papeles primordiales: por un lado, recoger las ideas clave de los informes y estudios de referencia ya existentes y, por el otro, servir como foro de reflexión y de debate sobre dichas ideas. Según el estado del debate, se decidirá que orientación tendrá cada “sala” del foro. Sin embargo, el enfoque siempre será el de desarrollar recomendaciones viables, útiles y alcanzables.
- Las cuestiones debatidas en el marco del foro virtual quedarán documentadas y estarán disponibles en Internet. Las principales conclusiones serán recogidas en un informe final.
- El informe resumirá las líneas generales de la discusión y las recomendaciones surgidas de ésta.
- La participación en el foro proporcionará alta visibilidad a los ponentes y participantes.

## 8. Retos

FRIDE es consciente del elevado número de espacios de difusión y debate sobre temas de cooperación que existen en España, así como de la gran calidad profesional de los expertos que intervienen en ellos. Sin embargo, en demasiadas ocasiones la discusión queda estancada y no trasciende los círculos habituales, por lo que, a veces, se detecta una desconexión entre la investigación y la práctica. Como consecuencia, la ciudadanía continúa relacionando la AOD con actos caritativos dirigidos a una serie de países pobres. Por ello, nuestro reto principal es animar a las organizaciones que configuran el mundo de la cooperación a llenar el espacio abierto y participativo que les ofrece este proyecto.

Madrid, abril de 2006