TESIS DOCTORAL

LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS Y LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO

LOURDES URBANEJA CLERCH

LICENCIADA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA

DEPARTAMENTOS DE

PSICOLOGÍA Y SOCIOLOGÍA Y DIDÁCTICAS ESPECIALES

FACULTAD DE FORMACIÓN DEL PROFESORADO

2006

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

TESIS DOCTORAL

LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS Y LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO

LOURDES URBANEJA CLERCH

LICENCIADA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA

DEPARTAMENTOS DE

PSICOLOGÍA Y SOCIOLOGÍA Y DIDÁCTICAS ESPECIALES

FACULTAD DE FORMACIÓN DEL PROFESORADO

2006

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

DEPARTAMENTOS DE PSICOLOGÍA Y SOCIOLOGÍA Y DIDÁCTICAS ESPECIALES. FACULTAD DE FORMACIÓN DEL PROFESORADO

LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS Y LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO

DOCTORANDA:

LOURDES URBANEJA CLERCH

LICENCIADA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA

DIRECTOR DE LA TESIS:

FRANCISCO QUINTANA NAVARRO

CO-DIRECTOR:

JOSÉ ABU-TARBUSH QUEVEDO

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

AGRADECIMIENTOS

Mi agradecimiento en la elaboración de esta tesis, en primer lugar, está dirigido al personal de la Biblioteca de la Universidad de Las Palmas, que no sólo me han facilitado en todo momento la búsqueda de materiales bibliográficos, sino me han dado la oportunidad de compartir algunas de las cuestiones aquí planteadas. Al Departamento de Psicología y Sociología, donde ejercemos nuestra docencia universitaria. Al Dr. Francisco Quintana Navarro, Director de la tesis, quien a pesar del escaso tiempo que sus responsabilidades académicas le dejan, ha ocupado parte de sus vacaciones para una revisión exhaustiva de la misma, espero no haberlo defraudado. Al Co-director, Dr. José Abu-Tarbush Quevedo, quien posiblemente por su juventud me ha animado a posicionarme en el tema investigado. A los compañeros y amigos de la Asociación Canaria de Estudios de la Globalización, con quienes he tenido la oportunidad de recorrer ese viaje de ida y vuelta en el conocimiento de la realidad africana, y por último, pero no por ello el menos importante, a Faly, compañero, amigo y colega, con quien desde hace más de treinta años tenemos una especial ONG, sin cuya colaboración y apoyo este trabajo no habría sido posible.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

ÍNDICE GENERAL

Introducción 1

Parte I
MARCO CONCEPTUAL

Capítulo 1
LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL AL DESARROLLO. CONCEPTO Y PERSPECTIVAS DE ANÁLISIS

1.1. UNA CUESTIÓN PREVIA: UN CONCEPTO CON DOS APROXIMACIONES 11

1.2. ACLARANDO TÉRMINOS: PAÍSES DESARROLLADOS, PAÍSES SUBDESARROLLADOS 14

1.3. ELEMENTOS PARA UNA DEFINICIÓN 16

1.3.1. Cooperación internacional *16*
1.3.2. Para el desarrollo… ¿qué desarrollo? *16*

1.4. LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO 25

1.5. CLASIFICACIÓN DE LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO 27

1.6. LOS ACTORES DE LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO 32

1.6.1. Las organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGDs) *33*
1.6.2. Las empresas *37*

1.7. LOS ORÍGENES DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO 38

1.7.1. La posguerra y la cooperación con Europa: las Instituciones de Bretton Woods y el Plan Marshall *38*
1.7.2. Naciones Unidas y las décadas para el desarrollo *41*

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

1.8. EL DEBATE TEÓRICO: LOS PARADIGMAS DEL DESARROLLO 45

1.8.1. Modernidad y desarrollo. Rostow *46*
1.8.2. Dependencia y desarrollo *49*
1.8.3. El desarrollo. Más allá de la modernidad y la dependencia: la teoría del sistema mundial de Wallerstein y el socialismo humanista de Nyerere *54*

1.9. LA DÉCADA PERDIDA PARA EL DESARROLLO: LA DEUDA EXTERIOR, LA DEUDA ECOLÓGICA Y LOS PROGRAMAS DE AJUSTE ESTRUCTURAL 56

1.10. GLOBALIZACIÓN Y DESARROLLO.....62

Capítulo 2
PROBLEMAS Y RETOS DEL DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE

2.1. INTRODUCCIÓN 69

2.2. LOS GRANDES PROBLEMAS DEL DESARROLLO 71

2.2.1. La desigual distribución de la riqueza a nivel mundial. *71*
2.2.2. La relación entre crecimiento económico y pobreza *74*
2.2.3. La desigual participación en el comercio mundial *77*
2.2.4. El escaso desarrollo industrial *80*
2.2.5. El déficit medioambiental *81*
2.2.6. El endeudamiento *82*
2.2.7. El déficit en cooperación para el desarrollo. *83*

2.3. LOS RETOS PARA UN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE 88

2.3.1. Los cambios internos *88*
2.3.2. Los cambios a nivel internacional *90*

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

Parte II
CONTEXTO DE LA COOPERACIÓN CANARIA: UNIÓN EUROPEA Y ESPAÑA

Capítulo 3
LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO DE LA UNIÓN EUROPEA

3.1. INTRODUCCIÓN 99

3.2. LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO CON LOS PAÍSES DE ÁFRICA, CARIBE Y PACÍFICO (ACP) 102

3.2.1. El decenio de la descolonización: las convenciones de Yaundé *102*
3.2.2. Los años setenta y ochenta: los convenios de Lomé *103*
3.2.3. Los años noventa: Lomé IV *105*
3.2.4. El Acuerdo de Cotonou (2000) *106*

3.3. LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO EN EL MEDITERRÁNEO 109

3.3.1. La Política Global Mediterránea (1972) *112*
3.3.2. La Política Mediterránea Renovada (1990) *114*
3.3.3. De la Cumbre de Barcelona (1995) a la Estrategia Común de la UE (2000) *115*
3.3.4. La Nueva Política de Vecindad de la UE Ampliada (2003) *117*
3.3.5. Los tipos de acuerdos firmados *118*

3.4. LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA 123

3.4.1. El ingreso de España y América Latina *125*
3.4.2. Década de los noventa *126*
3.4.3. Evolución de los acuerdos firmados. *127*

3.5. LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO CON EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL (PECO), Y CON LOS PAÍSES DE LA ANTIGUA UNIÓN SOVIÉTICA 135

3.6. EVOLUCIÓN DE LA AOD EN LA UNIÓN EUROPEA 136

3.7. LA REFORMA INSTITUCIONAL 138

3.8. REORIENTACIÓN Y REFORMA DE LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO COMUNITARIO EN EL SIGLO XXI 141

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

Capítulo 4
LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO EN ESPAÑA

4.1. BREVE INTRODUCCIÓN 143

4.2. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO EN ESPAÑA 143

4.3. ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA 146

4.4. MARCO LEGAL. LA LEY DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO 150

4.5. LA AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO EN ESPAÑA 153

4.6. ORIENTACIÓN GEOGRÁFICA DE LA AOD ESPAÑOLA 175

4.7. DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DE LA AYUDA ESPAÑOLA 181

4.8. PLANIFICACIÓN DE LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL AL DESARROLLO 182

4.9. LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA 187

4.10. LA EMPRESA EN LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA 197

4.11. MEDIO AMBIENTE Y COOPERACIÓN AL DESARROLLO 199

4.12. MIGRACIONES Y COOPERACIÓN AL DESARROLLO 201

4.13. EVALUACIONES DEL CAD A LA COOPRACIÓN ESPAÑOLA 205

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

Parte III
LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO EN CANARIAS

Capítulo 5
LOS FACTORES CONDICIONANTES DE LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO EN CANARIAS

5.1. Introducción 211

5.2. Situación geoestratégica de Canarias 214

5.3. Condición de región ultraperiférica de la Unión Europea 222

5.4. El entorno geográfico de Canarias. Inestabilidad y pobreza 225

5.4.1. Inestabilidad *227*

5.4.2. Pobreza *241*

5.5. El entorno cultural e histórico. Canarias-América 257

Capítulo 6
LA AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO EN CANARIAS

6.1. Evolución histórica de la cooperación al desarrollo en Canarias 265

6.2. Estructura institucional de la cooperación en Canarias 269

6.3. Marco legal de la cooperación internacional en Canarias 273

6.4. La ayuda oficial al desarrollo en Canarias 278

6.5. Orientación geográfica de la AOD canaria 286

6.6. Distribución sectorial de la ayuda canaria 297

6.7. La AOD de las entidades locales 297

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

6.8. LA PLANIFICACIÓN DE LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO EN CANARIAS 299

6.9. LA CASA ÁFRICA.....304

6.10. FOMENTAR LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO 307

Conclusiones 309

Bibliografía 319

ANEXOS 339-468

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

SIGLAS UTILIZADAS

ACNUR	Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados
ACP	Países de África, Caribe y Pacífico
AEC	Arancel Externo Común
AECI	Agencia Española de Cooperación Internacional
AGCS	Acuerdo General sobre el Comercio de los Servicios
AL	Países de América Latina
ALADI	Asociación Latino Americana de Integración
ALALC	Asociación Latino Americana de Libre Comercio
ALCA	Área de Libre Comercio de las Américas
ANP	Alta Autoridad Palestina
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
AVRs	Acuerdos Voluntarios de Restricciones
BAfD	Banco Africano de Desarrollo
BAsD	Banco Asiático de Desarrollo
BC-NET	Siglas en inglés de Business Corporation Networks
BERD	Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
BM	Banco Mundial
CAD	Comisión de Ayuda al Desarrollo
CARICOM	Siglas en inglés de Comunidad del Caribe
CDER	Centro de Desarrollo de Energías Renovables
CDI	Centro de Desarrollo Industrial
CEE	Comunidad Económica Europea

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

CEEAO	Comunidad Económica de Estados del África Occidental
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CICI	Comisión Interministerial de Cooperación Internacional
CIP	Centro de Investigación para la Paz
CURESMA	Curso de Español en Marruecos
COFIDES	Compañía Española de Financiación del Desarrollo
COPCA	Consorci de Promoció Comercial de Catalunya
DGCI	Dirección General de Cooperación Internacional
EAC	Siglas en inglés de Comunidad de África del Este
EAMA	Estados Africanos y Malgaches Asociados
ECHO	Oficina de Ayuda Humanitaria de la UE
ECIP	Siglas en inglés European Community Investment Partners
ECOMOG	Misión de Paz de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental
ENDESA	Empresa Energética Española
FAD	Fondo de Ayuda al Desarrollo
FCCDAO	Fondo Canario de Cooperación al Desarrollo en África Occidental
FCM	Fondo para la Concesión de Microcréditos
FED	Fondo Europeo de Desarrollo
FIS	Frente Islámico de Salvación
FMI	Fondo Monetario Internacional
FORPRONU	Fuerza de Protección de Naciones Unidas en la ex Yugoslavia
FUNDESCAN	Fundación Canaria para el Desarrollo Social

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

GATT	Siglas en inglés del Acuerdo General de Comercio y Tarifas
GRULA	Grupo Latinoamericano
HIPC	Siglas en inglés de Iniciativa para Países Pobres Altamente Endeudados
ICI	Instituto de Cooperación Iberoamericano
ICMAMPD	Instituto de Cooperación con el Mundo Árabe, Mediterráneo y Países en Desarrollo
ICO	Instituto de Crédito Oficial
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IED	Inversión Extranjera Directa
IF	Intermediario Financiero
IFA	Instituto de Fomento de Andalucía
IFI	Instituciones Financieras Internacionales
INTERREG	Programa europeo dirigido a las regiones fronterizas de la UE
INTERREG III B MADEIRA-AZORES – CANARIAS	Programa comunitario de las regiones ultraperiféricas Madeira, Azores, Canarias
IPH	Índice de Pobreza Humana
ITC	Instituto Tecnológico de Canarias
MCA	Siglas en inglés Millennium Challenge Account
MCCA	Mercado Común Centroamericano
MED	Países del Mediterráneo
MEDA	Programa europeo dirigido al Mediterráneo
MERCOSUR	Mercado Común del Sur

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

MINUCI	Misión de Naciones Unidas en Costa de Marfil
MINURSO	Misión de Naciones Unidas para el Referéndum en Sáhara Occidental
MPAIAC	Movimiento para la Autodeterminación e Independencia del Archipiélago Canario
NAFTA	Siglas en inglés North American Free and Trade Accord
NAP	Siglas en inglés Neutral Network Access Point
NEI	Nuevos Estados Independientes
NPI	Nuevos Países Industrializados
NVP	Nueva Política de Vecindad
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económico
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OInF	Organizaciones Internacionales no Financieras
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMP	Operaciones de Mantenimiento de la Paz
ONE	Oficina Nacional de Electricidad de Marruecos
ONGD	Organización No Gubernamental de Desarrollo
ONU	Organización de Naciones Unidas
ONUSAL	Misión de Observadores de Naciones Unidas en El Salvador
OPEP	Organización de Países Exportadores de Petróleo
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
OTC	Oficina Técnica de Cooperación
PA	Pacto Andino
PAC	Política Agraria Comunitaria

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

PACI	Plan Anual de Cooperación Internacional
PAE	Plan de Ajuste Estructural
PAI	Plan de Acción Inmediata
PCCDPAV	Plan Canario de Cooperación al Desarrollo en los Países Africanos Vecinos
PECO	Países de Europa Central y Oriental
PEV	Política Europea de Vecindad
PGM	Política Global Mediterránea
PHARE	Programa europeo dirigido a los PECO
PIB	Producto Interior Bruto
PLC	Programa de Liberación Comercial
PMA	Países Menos Adelantados
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNB	Producto Nacional Bruto
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PROEXA	Promociones Exteriores de Canarias
PROMEX	Centro de Promoción del Turismo, de las Inversiones y de las Exportaciones de Cabo Verde
PSI	Siglas en inglés de Iniciativa Pan Sahel
AGOA	Siglas en inglés African Growth and Opportunity Act
PTM	Países Terceros Mediterráneos
PTUM	Países y Territorios de Ultra Mar
PUNS	Partido de Unión Nacional Saharaui
RASD	República Árabe Saharaui Democrática
RIC	Reserva de Inversiones de Canarias
RUP	Región Ultra Periférica

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

SADC	Siglas en inglés de Comunidad para el Desarrollo de África del Sur
SECI	Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional
SECIPI	Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica
SECT	Secretaría de Estado de Comercio y Turismo
SELA	Sistema Económico Latinoamericano
SGCE	Secretaría General de Comercio Exterior
SIDA	Síndrome de Inmuno Deficiencia Adquirida
SOFESA	Sociedad Canaria de Fomento Económico
SPG	Sistema de Preferencias Generalizadas
SPRI	Sociedad para la Promoción y Reconversión Industrial
SSB	Servicios Sociales Básicos
STABEX	Sistema de estabilización de los ingresos de exportación en productos agrícolas
SYSMIN	Sistema de estabilización de los ingresos de exportación en productos mineros
TACIS	Programa europeo dirigido a los NEI
TCEE	Tratado de la Comunidad Económica Europea
TLC	Tratado de Libre Comercio
TUE	Tratado de la Unión Europea
UCD	Unión de Centro Democrático
UDEAC	Siglas en inglés de Comunidad para el Desarrollo de África Central
UE	Unión Europea

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

UEMOA	Siglas en inglés de Comunidad Económica de los Estados de África Occidental
UNAMSIL	Misión de las Naciones Unidas en Sierra Leona
UNAVEM	Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Angola
UNCTAD	Siglas en inglés de Conferencia de Naciones Unidas para el Desarrollo
UNED	Universidad Nacional de Educación a Distancia
UNOGBIS	Operación de Naciones Unidas en Guinea Bissau
UNOMIL	Misión de Observadores de las Naciones Unidas en Liberia
UNOMSIL	Misión de Observadores de Naciones Unidas en Sierra Leona
UNOSOM	Operación de Naciones Unidas en Somalia
UNRWA	Siglas en inglés United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Middle East
UNTAC	Autoridad Transitoria de Naciones Unidas para Camboya
ZEC	Zona Especial Canaria

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

INTRODUCCIÓN

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

INTRODUCCIÓN

A lo largo de esta tesis, cuyo núcleo central es la descripción y el análisis de la cooperación internacional al desarrollo en la Comunidad Autónoma de Canarias, defendemos la necesidad de redefinir el concepto de cooperación internacional al desarrollo, ello implica un ejercicio de reflexión crítica respecto al tema estudiado. El esclarecimiento de este concepto cobra mayor importancia en la Comunidad Autónoma de Canarias, dado que nuestros vecinos africanos han adquirido un notable protagonismo en la vida política, no sólo por la llegada de inmigrantes irregulares, sino sobre todo por las oportunidades de negocios que el continente brinda en las actuales circunstancias, a la vista de los anunciados recursos que el Banco Mundial tiene previsto emplear en el continente. En este contexto todo vale para invertir en África y se ve en la cooperación al desarrollo una veta para cubrir los riesgos que tales inversiones traen aparejadas y favorecer el clima inversor. De ahí la necesidad de definir o mejor re-definir el concepto, a fin de que los recursos para la cooperación, siempre escasos, tengan un uso adecuado.

La idea de cooperación puede variar de tal forma que depende del lugar que se ocupe en este mundo globalizado y de los actores que intervengan en ella. ¿Vale la pena este ejercicio de reflexión?, al fin y al cabo "las cosas son como son…", y la cooperación tradicionalmente ha estado ligada a intereses comerciales y económicos de los Estados. A esta afirmación respondemos que las cosas no son como son, sino que algunas personas las hacen así. Además, los que afirman que las cosas son como son y justifican que la cooperación ejerza de dama de compañía al comercio y la inversión, suelen ocupar puestos de responsabilidad e incluso presentan proyectos, cifras y datos, maquillados de tal forma, que ante la opinión pública aparecen como acciones de progreso en la lucha contra la pobreza pero se revuelven en la silla al menor indicio de duda sobre el asunto. Por

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

todo ello nos hemos propuesto esta reflexión crítica sobre la cooperación al desarrollo en Canarias.

En cuanto a la estructura consta de tres partes; la primera aborda la re-definición del concepto, enmarcado en las diferentes perspectivas de análisis que se han dado sobre el desarrollo y los problemas y retos que conlleva; la segunda parte está dedicada a la cooperación en Europa y en España, ya que constituyen el contexto en el que se ubica Canarias del cual derivan características particulares para la región; una vez definidos el concepto y el contexto, en la tercera parte abordamos los factores que condicionan la cooperación al desarrollo en Canarias, y el estudio histórico, institucional, legal, cuantitativo, geográfico y sectorial de la Ayuda Oficial al Desarrollo en Canarias; finalizando con una serie de conclusiones a las que hemos llegado tras la investigación, así como una amplia bibliografía en la materia

Con la idea de unir la teoría con la práctica, hemos incluido los anexos I y II, donde se recogen el proyecto de Ley Canaria sobre Cooperación Internacional al Desarrollo que durante el año 2005 fue elaborado por una comisión redactora de la que formamos parte, así como las modificaciones hechas por el Gobierno Canario. Asimismo, en el anexo III hemos reunido una serie de entrevistas con representantes de movimientos sociales africanos, realizadas en noviembre de 2004 y marzo de 2005, en el marco de las *Jornadas Internacionales de propuestas desde una globalización alternativa sobre las relaciones Canarias-África*, y el encuentro *Canarias y el Foro Social Africano* que tuvieron lugar en La Laguna y en Las Palmas respectivamente, cuyas respuestas nos reafirmaron en la visión crítica de la cooperación que en la actualidad se está haciendo; por último, en el anexo IV presentamos tres cuestionarios que podrían ser la base para un estudio empírico sobre el perfil del cooperante en la Comunidad Autónoma de Canarias y su nivel e interés por la formación en esta materia, que además de dar continuidad a la investigación, nos indicará el potencial

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

que unos estudios de especialización en cooperación al desarrollo pueden tener en la región.

En relación al estado actual de los estudios sobre cooperación internacional al desarrollo en Canarias hay que señalar que es escaso, pero empiezan a surgir líneas de investigación en esta área, muestra de ello son las tesis doctorales de Inmaculada González Pérez titulada *La cooperación educativa internacional ante la rebeldía de las culturas*, defendida en la Universidad de La Laguna en 2003, y la de Juan Miguel Báez Melián, *La eficacia de la ayuda oficial al desarrollo*, defendida en la Universidad de Las Palmas en enero de 2006. Además, está el *Manual para la cooperación internacional descentralizada desde Canarias* (2005) de Inmaculada González Pérez y Paula García-Talavera Trujillo, editado por la Fundación Canaria para el Desarrollo Social (Fundescan) y el Gobierno de Canarias en un esfuerzo por apoyar estudios científicos sobre la cooperación descentralizada de Canarias. Otra aportación ha sido el trabajo conjunto de J. Boza Chirino y J. M. Báez Melián, *Un modelo MIMIC para estudiar la eficacia de la ayuda oficial al desarrollo* (2003) publicado en Documentos de Trabajo Conjunto ULL-ULPGC de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Las Palmas, y en la revista científica EconPapers, editada por la universidad sueca Örebro Universitet; así como el estudio encargado por la Dirección General de Relaciones con África del Gobierno Canario a la Universidad de Las Palmas sobre la viabilidad de creación de una Agencia Canaria de Cooperación, *La cooperación al desarrollo Canarias África. Viabilidad de un órgano de gestión autónomo* (2005). Asimismo, el trabajo de Enrique Venegas *La cooperación al desarrollo: nociones básicas* (2004), editado por la Coordinadora de ONGDs de Tenerife; y el informe para campañas de sensibilización elaborado y editado por la Confederación de ONGD de Canarias bajo el título *La cooperación oficial descentralizada en la Comunidad Autónoma de Canarias: análisis y propuestas* (2003). Todo ello responde al interés creciente que la cooperación internacional y la ayuda al desarrollo despierta tanto en el

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

campo científico como en numerosos colectivos que de forma voluntaria o profesional se dedican a la cooperación al desarrollo. A nivel universitario, la Universidad de Las Palmas inauguró en el curso 2006-2007 un master en Cooperación Internacional para el Desarrollo y un curso de experto en microcréditos, orientados a la formación profesional de los cooperantes y funcionarios que trabajan en este ámbito, y para estudiantes extranjeros especialmente del entorno canario. Al interés por estos temas se suma la apertura en Las Palmas de Gran Canaria de la Casa África.

En este contexto de elaboración teórica, la presente tesis es un eslabón más en este proceso de estudio e investigación en un área específica de la acción exterior de Canarias, que a través de la cooperación al desarrollo proyecta una imagen en el ámbito de las relaciones internacionales. Esta es una de las razones que nos lleva al presente estudio, ya que, si bien en Canarias existe un amplio movimiento de solidaridad y cooperación, sin embargo, a nivel institucional no hay un planteamiento claro y coherente sobre la política de cooperación al desarrollo. Posiblemente Canarias más que ninguna otra Comunidad Autónoma, debe asumir responsabilidades, compartidas con el Estado español, en esta materia. Su ubicación geográfica, en un entorno de pobreza e inestabilidad social y política la hacen más sensible que ninguna otra región a los problemas que la desigualdad y la pobreza traen aparejados, por lo que debe tener un papel activo en la lucha contra la pobreza. Esto requiere reflexión y análisis de lo que hasta ahora se ha hecho.

En un mundo globalizado, en el que las relaciones transnacionales, permite que comunidades adscritas a entidades nacionales diferentes establezcan relaciones entre ellas, hace que las regiones adquieran cada vez mayor relevancia; muestra de ello son las reformas estatutarias que en la actualidad se están llevando a cabo en el Estado español, mediante las cuales las Comunidades Autónomas van adquiriendo mayor nivel de autonomía, y en la acción exterior, el margen de maniobra se ha

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

incrementado notablemente. Esta es otra de las razones que nos lleva a realizar este estudio.

En consecuencia, se trata de hacer un ejercicio teórico y de investigación que nos permita disponer de herramientas conceptuales para el análisis de los grandes retos que la sociedad mundial tiene en la actualidad, identificando los problemas y asumiendo, en la parte que corresponde al mundo desarrollado, la elaboración de políticas de cooperación que incidan en los cambios que a nivel internacional son necesarios para la erradicación de la pobreza y van más allá de la Ayuda Oficial al Desarrollo, insertándose en políticas económicas y comerciales.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

I PARTE
MARCO CONCEPTUAL

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

Capítulo 1
LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL AL DESARROLLO. CONCEPTO Y PERSPECTIVAS DE ANÁLISIS

1.1. UNA CUESTIÓN PREVIA: UN CONCEPTO CON DOS APROXIMACIONES

La cooperación internacional para el desarrollo es un término habitual tanto en documentos de organismos financieros internacionales, Fondo Monetario Internacional (FMI en adelante) y Banco Mundial (BM en adelante), como en informes de organizaciones no gubernamentales para el desarrollo. ¿Se refieren a lo mismo en los dos casos? ¿Tienen la misma concepción sobre el contenido del término? Estas preguntas sugieren una doble cuestión. Por un lado, el problema conceptual en torno a los dos elementos que conforman el término: *cooperación* y *desarrollo*; por otro, se plantean dudas sobre si existe la misma perspectiva de análisis respecto al concepto en sí mismo. A la vista de todo esto se puede comenzar por una pregunta simple: ¿qué es la cooperación internacional para el desarrollo?

Al abordar esta cuestión, dos respuestas bien diferentes saltan a la vista. Una nos habla de crecimiento económico ligado al comercio. Otra nos remite a la solidaridad. Aquellos que enfatizan el crecimiento económico se sitúan en una perspectiva economicista, cuya medición se hace atendiendo al crecimiento del producto interior de los países. Los que ponen el énfasis en la solidaridad, atienden más a una perspectiva de atención a las necesidades básicas de los receptores. Los primeros ven la cooperación como un derivado de la política exterior de los Estados, colocándose en la perspectiva de los emisores de la ayuda. Los segundos entienden que la ayuda debe estar dirigida allí donde hay mayor nivel de pobreza y entregarse sin ningún tipo de condiciones ni interés particular, entendiendo de esta forma que se colocan en la perspectiva de los más necesitados.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

En el primer caso la cooperación al desarrollo se puede convertir en un instrumento para la defensa de intereses geopolíticos y comerciales; la ayuda militar, más o menos encubierta, puede formar parte de este tipo de cooperación; la concesión de créditos blandos para grandes proyectos encubre muchas veces operaciones de penetración comercial; la ayuda alimentaria, que permite colocar excedentes agrícolas, puede convertirse en un mecanismo para el mantenimiento de los precios en los países desarrollados. En el segundo caso, aunque lleno de buenas intenciones, se puede caer en situaciones que a veces rozan lo cómico, como por ejemplo el envío de grandes cantidades de ordenadores a lugares de precario suministro eléctrico. Como señala Marco Martínez (1995) *si tienes la sensación de que estás ayudando a alguien, eso no es cooperación. Algo va mal.* En este sentido, compartimos su opinión de lo que la cooperación debería ser idealmente, *un sentimiento desprovisto de paternalismo, despojado hasta el último átomo de proyección propia para acercarse al Otro y gozar simplemente de la constatación de que ese Otro existe con tanto derecho y realidad como nosotros mismos.* El objetivo en esta perspectiva es modesto, no se trata de que tengan mayor crecimiento económico ni que resuelvan sus necesidades básicas, sino proporcionar a estos pueblos los medios para controlar —en la medida de lo posible— el proceso de cambio para adquirir algún control sobre su propio destino. Son ellos los que deben establecer las políticas adecuadas que les permita el progreso social.

La mejor ayuda que se puede realizar desde los países desarrollados es la eliminación de las trabas proteccionistas y las subvenciones. Los países subdesarrollados han abierto sus economías al exterior, porque fueron convencidos —o persuadidos— de la necesidad de insertarse en el mercado mundial, teniendo que adaptar sus estructuras económicas a la nueva fase del capitalismo globalizado. Sin embargo, los países desarrollados, que a través de sus empresas multinacionales han empujado hacia una economía mundial neoliberal, son los primeros en cerrar sus fronteras cuando sus

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

productos pierden competitividad frente a los productos del Tercer Mundo. En cuanto a las subvenciones, se da el caso de productos como el azúcar de remolacha que está subvencionada por la Unión Europea, que lleva a los países europeos a producir muy por encima de su demanda interna destinando estos productos a la exportación. Al ser un producto subvencionado, el coste en el mercado mundial está por debajo del precio de competencia; en consecuencia, un país como Alemania, que no parece que tenga que vivir del azúcar, está colocando en los mercados internacionales azúcar de remolacha que compite deslealmente con el azúcar de caña de Haití o de la República Dominicana. En cuanto a la transferencia de tecnología, los países subdesarrollados deben someterse a rigurosas leyes de patentes y de propiedad intelectual que impiden la adaptación de los descubrimientos tecnológicos a sus propias realidades y los sumen en un nuevo tipo de dependencia, la tecnológica, que los lleva a la compra de paquetes tecnológicos cerrados, dándose en muchos casos situaciones paradójicas. Claro ejemplo de ello es lo ocurrido en la siderúrgica del Orinoco, Sidor, en Venezuela, que compró una serie de paquetes tecnológicos cerrados a Canadá que incluían unas barredoras de nieve cuando la temperatura media de la ciudad de Puerto Ordaz, donde está la planta siderúrgica es de cuarenta grados centígrados. Por último está el problema de la deuda, en cuya generación la banca privada internacional no asume sus responsabilidades. Incluso se exime de cualquier responsabilidad a los líderes políticos que en nombre de sus gobiernos las suscribieron, transfiriendo a la población los costes sociales que el pago de la deuda acarrea en la actualidad. Aliviar el peso de esta deuda, con cancelaciones ligadas al desarrollo, constituiría otra aportación importante en la cooperación al desarrollo.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

1.2. ACLARANDO TÉRMINOS: PAÍSES DESARROLLADOS, PAÍSES SUBDESARROLLADOS

Hay una amplia terminología para referirse a los países de diferente nivel de desarrollo. Los términos más usuales son los que contraponen los países desarrollados a los países en vías de desarrollo, países subdesarrollados, países atrasados o países del Tercer Mundo. Es frecuente el uso de la dicotomía Norte/Sur o Centro/Periferia, y también se suele emplear los conceptos de países de alto, medio y bajo desarrollo, entre otros. Inicialmente se manejó la denominación genérica de Tercer Mundo, expresión presentada por el demógrafo Alfred Sauvy, en recuerdo del Tercer Estado de la Revolución Francesa. Además se utilizó para diferenciarlos de los mundos existentes en la época de la Guerra Fría: el primero capitalista y el segundo socialista. Más tarde, la cultura de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL en adelante) utilizó el término "en vías de desarrollo" en aras de presentar a estas regiones como países que estaban en la senda del progreso. La escuela de la teoría de la dependencia acuñó el término "subdesarrollados", "el desarrollo del subdesarrollo" en términos de Gunder Frank como consecuencia del desarrollo de los países avanzados.

A partir del informe presentado por Willy Brandt a la Asamblea General de Naciones Unidas en 1980 se empezó a usar la denominación Norte/Sur para hablar de las diferencias entre el Norte rico y el Sur pobre. Posteriormente, Wallerstein, al teorizar sobre el concepto economía-mundo, apuntaba la existencia de un centro y una periferia, no necesariamente fijos en el tiempo. Esta terminología fue utilizada por algunos miembros de la escuela de la dependencia como Arghiri Emmanuel (1972) en su excelente trabajo sobre el intercambio desigual.

En los trabajos sobre los procesos de integración en América Latina aparece la terminología de países de alto, medio y bajo desarrollo económico para referirse a las diferencias existentes entre Argentina o

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

Brasil (alto desarrollo económico), Colombia y Perú (mediano desarrollo económico) y Bolivia y Ecuador (bajo desarrollo económico). Todo ello para articular mecanismos que tuvieran en cuenta estas realidades a fin de armonizar políticas que equilibraran y compensaran las diferencias en el seno de los procesos de integración como el Pacto Andino o la Asociación Latinoamericana de Integración.

Para los defensores de las políticas de inserción en el mercado mundial de estas regiones, la terminología más usual es la de Nuevos Países Industrializados (NPI en adelante) para referirse a los países asiáticos como Singapur, Malasia, Taiwán y Corea del Sur, que han visto crecer su Producto Interior Bruto en varios dígitos. Por último, desde los movimientos cristianos de base ligados a campañas de solidaridad y de condonación de la deuda externa, se utiliza el término "países empobrecidos", en el sentido de que son países con grandes recursos económicos que han sido expoliados o "empobrecidos" por los países ricos.

La opción elegida en nuestro trabajo será países subdesarrollados, no porque sea mejor que las otras, sino por un asunto de formación personal y de identificación con una corriente que unió la teoría con la práctica en su análisis sobre América Latina. En cualquier caso, aunque utilizamos una denominación genérica como subdesarrollo, no significa que concibamos al Tercer Mundo como un todo homogéneo, aunque haya algunas características presentes en todos ellos como el índice de mortalidad infantil, con una media del 70 por mil, si bien en este indicador también hay diferencias: por ejemplo, para América Latina es de un 45 por mil, mientras que para África permanece en un 95 por mil. Otra característica es que son sociedades duales, tanto desde el punto de vista de la estructura de clases, con grandes bolsas de pobreza, como desde la estructura productiva, donde conviven sectores productivos de alta tecnología con sectores que siguen siendo tradicionales. Sin embargo, son más las diferencias que las

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

semejanzas de tal manera que dentro de los subdesarrollados hay países como México y Corea del Sur que forman parte de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE en adelante), y países como Brasil, Chile, Uruguay y Argentina, en América Latina, o Taiwán, Hong-Kong, Singapur y Malasia, en el Sudeste Asiático, que se pueden considerar como países parcialmente desarrollados.

1.3. ELEMENTOS PARA UNA DEFINICIÓN

1.3.1. Cooperación internacional

El concepto *cooperación internacional* ha sido desarrollado por la sociología para definir una serie de relaciones que se dan entre los grupos sociales. De acuerdo con Calduch (1991: 88), se entiende por cooperación internacional *toda relación entre actores internacionales que está orientada a la satisfacción de intereses o demandas mutuas, con el concurso de sus respectivos órganos de poder para la puesta en marcha de actuaciones coordinadas y/o solidarias.* En esta definición encontramos los siguientes elementos: implica un tipo de relación social (sea económica, social, política o cultural) entre actores internacionales (Estados, organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales, empresas multinacionales); está orientada a la satisfacción de intereses mutuos y puede llevar a la creación de mecanismos permanentes destinados a hacer efectiva la cooperación en uno o varios campos sin que ello afecte a la independencia de los actores.

1.3.2. Para el desarrollo… ¿qué desarrollo?

Si al concepto de *cooperación internacional* le añadimos la expresión *para el desarrollo* la definición empieza a complicarse, ya que el término *desarrollo* tiene diferentes enfoques que incluso pueden llegar a ser contradictorios entre sí.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

Para aproximarnos a este concepto tan debatido, quizás sea oportuno partir del análisis crítico que hace Gilbert Rist (2002) señalando que es preciso recuperar la exigencia durkheimiana de recoger en el término desarrollo todos los fenómenos a que remite, aunque centrando la atención en caracteres externos, que son las prácticas generadas que tienen por objetivo asegurar la reproducción social de las clases sociales incluidas en este sistema, desinteresándose de aquellas a las que se excluye; obligan a transformar y a destruir, de forma generalizada, el medio natural, y afectan a las relaciones sociales que no escapan al valor de cambio, determinado por la oferta y la demanda, especialmente con la aparición del trabajo asalariado. Se trata de un proceso que está orientado hacia la multiplicación de la producción, y en el que la circulación de las mercancías, bienes y servicios hace que los individuos se relacionen entre sí a través de la compra-venta, ya que se produce para vender y se vende a fin de poder comprar otra cosa. Este autor considera el desarrollo como un elemento de la religión moderna, un tipo de certeza colectiva de la que nadie duda y cuya legitimidad nadie discute. Como el resto de las creencias, su formulación es sencilla y no se puede hacer otra cosa que creer en él porque todo el mundo lo dice: el relanzamiento económico resolverá los problemas del empleo, las nuevas tecnologías traerán progreso, el crecimiento económico eliminará las bolsas de pobreza. Además, las creencias son eficaces pues, aunque individualmente se pueda dudar, no es posible sustraerse a ellas; por ejemplo, que el crecimiento económico pueda crear empleo para todos los parados, aunque se dude de tal afirmación hay que actuar como si eso fuera, si no cierto, al menos verosímil bajo pena de pasar por un mal ciudadano (Rist, 2002: 23).

Al igual que las religiones, el desarrollo tiene sus rituales y sus símbolos, a través de los cuales se mantiene vivo. Así las cumbres y reuniones del G 7+1, las rondas comerciales, etc. importan más la puesta en escena que los resultados obtenidos. Como creencia, tolera las

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

contradicciones porque está inmunizada contra aquello que pueda cuestionarla. Por ejemplo, se afirma que las regiones subdesarrolladas deben tener un crecimiento económico por encima del 3% para que las bolsas de pobreza disminuyan. En la década de los noventa algunas regiones subdesarrolladas crecieron por encima de ese porcentaje y las bolsas de pobreza no disminuyeron sino que aumentaron. A pesar de ello, el modelo de desarrollo propuesto se mantiene, está inmunizado ante cualquier crítica. Esta nueva religión también tiene sus iglesias —el FMI, BM, OMC— desde donde sus brujos defienden la verdad del oráculo, el desarrollo aparece así como una creencia y una serie de prácticas que forman un todo a pesar de sus contradicciones[1].

1.3.2.1. El desarrollo neoliberal

En cuanto a los enfoques, el neoliberalismo considera el desarrollo como la reducción de los desequilibrios macroeconómicos: tasas de inflación, déficit público y estabilidad monetaria. Mide el desarrollo por el nivel de crecimiento económico, planteando un enfoque de carácter cuantitativo.

Este modelo empezó a aplicarse a partir de la crisis económica de la década de los setenta. Los neoliberales denunciaron la intervención del Estado en los mecanismos del mercado, señalando que era una amenaza a la libertad económica. El representante más significativo de esta corriente fue Friedrich Hayek, un economista británico de origen austriaco que en 1947 escribió su obra *Camino de Servidumbres*, donde daba a conocer sus planteamientos. Entre sus más fieles seguidores estaban Milton Friedman, fundador en Estados Unidos de la escuela de los "Chicago boys" que aplicó las recetas neoliberales en el Chile de Pinochet a partir de 1973. Con Hayek también estaban Karl Popper y Walter Lippman.

[1] Se puede observar el contenido ideológico que el concepto tiene. Para profundizar en este aspecto ver Tortosa, José Mª: *El juego global: maldesarrollo y pobreza en el capitalismo mundial.* Barcelona: Icaria, 2001.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

En 1945 los planteamientos de Hayek cayeron en el vacío, toda vez que el capitalismo entraba en una larga fase de auge económico. Los avisos neoliberales de los peligros que representaba cualquier regulación del mercado por parte del Estado no tuvieron gran trascendencia; nadando contra corriente, Hayek y sus discípulos fundaron en 1947 en Suiza una especie de sociedad neoliberal, la Sociedad de Mont Pelerín, donde se reunieron por primera vez. Tenían un alto grado de organización, con reuniones internacionales cada dos años; su objetivo era combatir el keynesianismo y preparar las bases de otro modelo libre de reglas para el futuro. El movimiento neoliberal planteaba que *el relativo igualitarismo promovido por el Estado del Bienestar destruía la libertad de los ciudadanos y la vitalidad de la competencia, de la que dependía la prosperidad económica* (Anderson, 1996), en consecuencia, presentan la desigualdad como un elemento positivo para las sociedades occidentales.

Este mensaje permaneció en teoría durante veinte años. La situación de los años setenta en los que se combinaron por primera vez bajas tasas de crecimiento con altas tasas de inflación, permitió la penetración de las ideas neoliberales en la sociedad, convirtiéndose en la salida posible a la contracción económica. La solución de la crisis estaba para Hayek en la necesidad del sistema de restablecer su tasa de ganancia, la cuestión era por donde se restablecía. Los sindicatos fueron los primeros inculpados, acusándoseles de disponer de un poder excesivo ya que la lucha por mejoras salariales disminuía los beneficios de las empresas. El remedio neoliberal era tajante: mantener un Estado que rompiera el poder de los sindicatos, reducir los gastos sociales para controlar el déficit público, disciplina presupuestaria y restaurar la desigualdad (el desempleo) que mantuviera la competencia como mecanismo de superación de la crisis.

El programa neoliberal tardó en aplicarse. En la década de los setenta el modelo keynesiano, de intervención del Estado seguía vigente, en cualquier caso, no se aplicó al mismo tiempo ni de la misma forma en todas

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

partes. En los países subdesarrollados, concretamente en América Latina, el neoliberalismo fue un proceso sumamente complejo y complicado donde se combinaron varios factores que incidieron en la crisis de la región.

En primer lugar, en América Latina se agotó el modelo keynesiano en su versión populista[2], que a lo largo de la década de los setenta se tradujo en políticas nacionalistas que trataron de rescatar el control sobre importantes recursos naturales. Es el caso del gobierno de Carlos Andrés Pérez en Venezuela, donde se llevó a cabo la denominada venezolanización de importantes cadenas de alimentación norteamericanas y de la explotación y exploración del petróleo; del gobierno populista de Velasco Alvarado en Perú, de Torres en Bolivia, de Torrijos en Panamá, de Allende en Chile, de Héctor Cámpora y de Perón en Argentina. En segundo lugar, la crisis latinoamericana tuvo lugar en un contexto de inestabilidad en el comercio internacional y en los flujos financieros que afectaron a la región. Combinado con estos dos factores, el pago de la deuda exterior fue el elemento clave para la aplicación del modelo neoliberal a través de los Programas de Ajuste Estructural (PAE).

En América Latina el neoliberalismo ha traído crecimiento económico, control de la inflación y del déficit público. Sin embargo, se ha pasado de una situación de "estanflación", es decir, de estancamiento económico con inflación, a una situación de crecimiento económico sin desarrollo, profundizando la dualización de la sociedad y aumentando la brecha entre ricos y pobres. Por tanto, no hay que confundir el crecimiento, que es el enriquecimiento de un país en el plano económico y una realidad cuantitativa, con desarrollo que es una realidad cualitativa que se traduce en la mejora de las condiciones de vida de una población, si bien *puede darse*

[2] Para un estudio del populismo en América Latina ver Bethel, Leslie (ed): *Historia de América Latina.* Barcelona: Editorial Crítica, 1992; Vitale, Luis: *Interpretación marxista de la historia de Chile.* Barcelona: Fontamara, 1980; González, Ernesto: *¿Qué fue y qué es el peronismo?.* Buenos Aires: Ediciones Pluma, 1974; Pla, Alberto J.: *América Latina, siglo XX.* Caracas: Ediciones de la Universidad Central de Venezuela, 1980; Boesner, Demetrio: *Relaciones Internacionales de América Latina.* Caracas: Editorial Nueva Sociedad, 1990; Morales, Rafael: *Venezuela. La ilusión de Chávez.* Las Palmas de Gran Canaria: Ediciones La Marina, 2001.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

crecimiento sin desarrollo (porque no hay ninguna política social de redistribución para todo el país), en cambio es difícil que haya desarrollo sin crecimiento (Brunel, 2000: 16).

1.3.2.2. El desarrollo humano

Respecto al enfoque de desarrollo humano, Amartya Sen introdujo el debate sobre si el desarrollo es la causa de la libertad, o si es la libertad la causa del desarrollo. En consecuencia *si lo que promueve el desarrollo es la libertad, existen poderosos argumentos para concentrar los esfuerzos en ese objetivo general* (Sen, 2000). La idea del "desarrollo como libertad" es la premisa fundamental de la que parte el planteamiento. En este sentido hay una serie de libertades fundamentales, relacionadas entre sí, que son componentes constitutivos del desarrollo, entre esas libertades fundamentales están las libertades políticas, las oportunidades sociales, las garantías de transparencia y la seguridad. De este modo, las libertades no sólo constituyen el fin principal del desarrollo, sino que además son sus principales medios. Este enfoque contribuyó notablemente a la elaboración de los nuevos baremos utilizados en la concepción del Desarrollo Humano.

Desde una perspectiva humanista, y ante el fracaso de la estrategia del "crecimiento económico" como motor del desarrollo, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD en adelante) (1992: 18) propuso un nuevo concepto centrado en las personas, el *desarrollo humano,* que lo 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.*

Frente a la medición del desarrollo a través de la renta per cápita, que puede resultar engañoso y no reflejar la situación de los sectores desfavorecidos, se propuso otro índice alternativo: el Índice de Desarrollo Humano (IDH en adelante), que tiene en cuenta tres elementos: nivel de

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

salud, representado por la esperanza de vida; nivel de instrucción, representado por la tasa de alfabetización y la tasa de escolarización, y finalmente, la renta per cápita, representado por la relación entre el producto interior bruto y el número de habitantes.

El IDH mide el progreso general de un país en cuanto al desarrollo humano, aunque puede ocultar la distribución desigual de ese progreso. Por esta razón el PNUD propuso en su informe de 1997 el Índice de Pobreza Humana (IPH en adelante) que mide el desarrollo no en general, sino el desarrollo de los que sufren privaciones. Para ello, tiene en cuenta tres elementos esenciales en la vida de cualquier persona, en primer lugar: la longevidad, que se mide por el porcentaje de personas que morirán antes de los cuarenta años, está relacionado con la supervivencia y vulnerabilidad a la muerte a una edad temprana; en segundo lugar, los conocimientos, que se mide por el porcentaje de personas que quedan excluidas del mundo de la lectura y las comunicaciones; y en tercer lugar, el nivel de vida decente, que se refiere al aprovisionamiento económico general; está representado por un compuesto de tres variables: el acceso a servicios de salud, a agua potable y el porcentaje de niños menores de cinco años desnutridos.

Para clasificar los países según su grado de desarrollo humano, el IDH utiliza la sencilla fórmula comparativa $0 < IDH < 1$, en la que 0 es el mínimo y 1 el máximo, de lo cual se desprende la siguiente clasificación en función del IDH:

IDH elevado	superior a 0,8
IDH medio	inferior a 0,8 y superior a 0,5
IDH bajo	inferior a 0,5

De esta manera, cada año el PNUD clasifica a los países en función de su IDH. En el informe de 2005 Noruega encabezaba la lista de países de

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

IDH elevado, en el otro extremo estaba Níger. España ocupaba el puesto veintiuno, de ciento setenta y siete, ubicándose en el grupo de países de desarrollo humano alto, por debajo de Alemania, Italia, Francia y el Reino Unido. En el informe de 2006, Noruega sigue en cabeza y Níger el último, España sube al diecinueve por encima de Alemania.

Los nuevos baremos elaborados por el PNUD permiten hacer una valoración más objetiva del progreso de la sociedad, en términos de educación (tasa de alfabetización y de escolarización en el IDH y porcentaje de analfabetos adultos en el IPH) y de salud (esperanza de vida en el IDH y longevidad en el IPH). En el informe de 2005, en el grupo de países de desarrollo humano alto apenas figuraban ocho de América Latina: Argentina, Chile, Uruguay, Costa Rica, Cuba, México, Panamá y Trinidad Tobago; dos asiáticos, Singapur y Corea del Sur, y ninguno africano. Por otra parte permite observar que países con una renta per cápita relativamente elevada, caso de Guinea Ecuatorial con 19.780$[3], está ubicado en la mitad hacia abajo del grupo de países de desarrollo humano medio; o Arabia Saudí, que con una renta per cápita de 13.226$ está en el grupo de desarrollo humano medio, en una situación similar se encuentran Omán y Sudáfrica. Esta situación, casos de Guinea Ecuatorial, Arabia Saudí, Sudáfrica y Omán, indica que son países ricos en recursos, sea petróleo (Arabia Saudí, Omán y recientemente Guinea Ecuatorial) o maderas (Guinea Ecuatorial), pero con un gran déficit en desarrollo humano, es decir que la riqueza que producen no revierte en la población, o en términos del PNUD, no se filtra hacia el resto de la sociedad, sino que se queda en las elites económicas.

1.3.2.3. El desarrollo sostenible

Sobre el desarrollo sostenible, su formulación se planteó a partir del informe *Nuestro Futuro Común* elaborado por la Comisión Mundial sobre el

[3] Téngase en cuenta que la renta per cápita de España en 2005 era de 22.329$ (PNUD, 2005).

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

Medio Ambiente y el Desarrollo presentado en 1987 ante la Asamblea General de Naciones Unidas. El documento expuso la idea de que no se puede separar desarrollo y medio ambiente, afirmando que es posible obtener crecimiento económico con políticas de sostenibilidad y expansión de recursos ambientales que garanticen tanto el progreso humano como la supervivencia del hombre en el planeta. Además, hizo un llamamiento urgente para adoptar las decisiones que aseguren los recursos para mantener a esta generación y a las siguientes, de tal forma que el desarrollo sea sostenible, es decir *satisfacer las necesidades actuales sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para atender a sus propias necesidades.*

En 1992 se organizó por primera vez en Río de Janeiro la Cumbre de la Tierra que abordó el problema del cambio climático y la desertización del planeta, elaborándose un plan de acción medioambiental, el *Programa 21*, en el que se contemplaban medidas para la protección de la atmósfera, los océanos, la diversidad biológica, la prevención de la deforestación y el fomento de la agricultura sostenible, entre otras. La Cumbre de Johannesburgo sobre Desarrollo Sostenible de 2002 constató que la deforestación continúa a una tasa de 14,6 millones de hectáreas por año, que las emisiones de dióxido de carbono, una de las principales causas del cambio climático aumentarán en un 75% en las próximas dos décadas, que el mundo necesitará un 17% más de agua dulce para cosechar alimentos y que por efecto de la desertización del planeta en el 2025 las dos terceras partes de la población del mundo podrían vivir en zonas carentes de agua. Las cumbres reiteraron que el ritmo actual de desarrollo está agotando la base de recursos naturales de los que depende la existencia humana, así como la aparición de ciertas enfermedades infecciosas que son consecuencia de la creciente pobreza y de la incapacidad de satisfacer las necesidades fundamentales de la población. Asimismo, el Protocolo de Kyoto, elaborado en 1997, tenía como principal objetivo la reducción global de las emisiones de gases de efecto invernadero en un 5,2%, que son

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

los causantes del recalentamiento del planeta y el cambio climático. Se estima que el 75% de las emisiones de gases de efecto invernadero se han generado en países desarrollados, donde se encuentra el 20% de la población mundial, el 25% restante de las emisiones se han producido en países subdesarrollados. Sin embargo, el Protocolo de Kyoto tuvo dificultades para ser suscrito por los países desarrollados, de tal forma que la Cumbre Climática de 2001, rebajó el límite de emisiones de gases a un 1,8%; tal concesión permitió que los países más reacios lo suscribieran. A pesar de ello, los Estados Unidos, responsable del 25% de las emanaciones se ha negado a ratificarlo. Ya no basta con plantear un desarrollo que asegure el crecimiento económico y el progreso humano en términos de bienestar social, sino que también debe ser un desarrollo sostenible basado en un adecuado uso de los recursos naturales y de unas prácticas ambientales que no comprometan el futuro sostenimiento de ese crecimiento económico y progreso social.

1.4. LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

Una vez vistos los conceptos de cooperación internacional y de desarrollo, trataremos de buscar una noción que combine ambos y nos permita comprender con cierta claridad el objeto de la investigación.

Algunos autores definen la cooperación internacional para el desarrollo como *el conjunto de actividades realizadas por los países desarrollados que implican transferencias de recursos en condiciones financieras más blandas que las habituales, destinadas a los países subdesarrollados que tiene por finalidad ayudar a superar la difícil situación en estos últimos. El conjunto de actividades incluyen desde las donaciones unilaterales, es decir concesiones sin contraprestación (por ejemplo, la ayuda humanitaria), hasta actividades que impliquen ventajas tanto para los países donantes como para los países receptores* (Alburquerque, 1991).

Otros señalan que *la cooperación internacional al desarrollo comprende el conjunto de actuaciones, realizadas por actores públicos y privados, entre países de*

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

diferente nivel de renta con el propósito de promover el progreso económico y social de los países del Sur, de modo que sea más equilibrado en relación con el Norte (Gómez Galán y Sanahuja, 1999: 17). Hasta ahora el concepto ha buscado ventajas, tanto para donantes como receptores, y equilibrio, entre intereses de donantes y beneficiarios. En ambos casos no se tiene en cuenta que difícilmente podemos perseguir ventajas mutuas y equilibrios en una situación de franca desigualdad y en las actuales circunstancias buscar el equilibrio juega a favor de los intereses de los desarrollados. Bien es cierto que para Gómez Galán y Sanahuja los criterios que guían a la cooperación son los de equidad, solidaridad e interés mutuo; estamos de acuerdo en los dos primeros, sin embargo el interés mutuo implica que con la cooperación también pueden beneficiarse los donantes, dando pie, con una formulación tan amplia, a normalizar las ganancias comerciales de las empresas que desde los países desarrollados se acogen a determinados instrumentos de cooperación, corriendo el riesgo de creernos, en el sentido dado por Rist (2002), que efectivamente son agentes de cooperación.

Apoyándonos en la definición de cooperación internacional dada por Calduch (1991), y en el análisis sobre las diferentes concepciones del desarrollo, consideramos que el concepto debe re-definirse, incorporando a su formulación lo que hasta ahora han sido objetivos. Por ello, proponemos que se re-defina la cooperación internacional para el desarrollo como las *relaciones entre actores internacionales que están orientadas a la erradicación de la pobreza y la promoción del desarrollo humano sostenible.* Por tanto, lo que da especificidad a este tipo de relaciones, lo que constituye el elemento diferenciador respecto a otras de carácter internacional es la lucha contra la pobreza. Esto que parece una obviedad (tiempos difíciles en que hay que demostrar lo obvio), no lo es cuando actividades directamente vinculadas a beneficios privados aparecen contabilizados en los presupuestos para la cooperación al desarrollo. La definición adoptada desemboca en última instancia en la necesidad de separar la cooperación al desarrollo de otras

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

actividades de tipo comercial o económico; con un contenido propio que está determinado por sus objetivos, que no es otro que la lucha contra la pobreza.

1.5. CLASIFICACIÓN DE LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO

En la medida en que los elementos presentes en las relaciones de cooperación al desarrollo nos ayudan a descubrir la naturaleza y las características de estas relaciones, podemos establecer una tipología según diversos criterios:

Criterio	Tipo
Por el número de participantes	Bilateral Multilateral
Por el contenido	Financiera Técnica Ayuda alimentaria Ayuda humanitaria Ayuda de emergencia
Por la naturaleza de los actores	Descentralizada
Por los instrumentos	Preferencias comerciales Económica Asistencia técnica

Por el número de participantes tenemos, la cooperación *bilateral,* en la que los donantes canalizan sus fondos directamente hacia los receptores, sean éstos los gobiernos u otras organizaciones; y la cooperación *multilateral,* en la que los recursos se destinan a las organizaciones financieras internacionales, de manera que la gestión de los mismos queda en manos de estas instituciones y no de los gobiernos donantes.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

Por el contenido están, la cooperación *financiera*, orientada a facilitar las inversiones en los receptores, se realiza a través de subvenciones y créditos a proyectos y programas financiando el envío de mercancías que se supone son necesarias para el desarrollo del país y que éste no puede importar por carecer de recursos, además financian reformas estructurales. Respecto a este tipo de cooperación hay que apuntar que si bien incrementa la capacidad importadora del país receptor, al mismo tiempo facilita la internacionalización de las empresas del país donante. Esta doble situación ha llevado al CAD a someter a reglas cada vez más estrictas los créditos de apoyo a la exportación para evitar que los objetivos comerciales del donante se sobrepongan a los objetivos de desarrollo del receptor. Además está la cooperación *técnica*, que consiste en el intercambio de conocimientos técnicos y de gestión con el fin de aumentar las capacidades de instituciones y personas para promover su propio desarrollo; la *ayuda alimentaria*, que consiste en transferir recursos a determinados países en forma de alimentos, bien donados o vendidos, con al menos un 25% de concesionalidad, o en forma de donaciones monetarias, o créditos ligados a compras alimentarias. Respecto a este tipo de ayuda hay que señalar que en situaciones excepcionales como en casos de desastres (sequías, inundaciones, terremotos), esta asistencia es muy importante, pero, en condiciones normales y llevadas a cabo de forma permanente, puede tener efectos negativos porque pueden cambiar los hábitos de consumo de las poblaciones a las que va dirigida desplazando los productos locales. También se utiliza para dar salida a los excedentes agrícolas de los países desarrollados y mantener los precios. La *ayuda humanitaria*, es la que se realiza en casos de desastres desencadenados por catástrofes naturales o por conflictos armados, puede adoptar la forma de operaciones prolongadas para refugiados y desplazados internos. No obstante, ha sido muy criticada ya que muchas intervenciones militares se han hecho invocando razones humanitarias, como fueron los casos de la intervención en Somalia por parte de Estados Unidos en 1992, la intervención de Francia en Ruanda en

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

1994 o la intervención de la OTAN en Kosovo en 1999. Por esta razón, lo humanitario es objeto de importantes debates éticos y políticos, cuestionándose si las organizaciones que llevan a cabo la ayuda humanitaria son independientes frente a los Estados que las financian; si determinadas acciones realizadas por razones humanitarias, como el desplazamiento de determinados grupos de personas, obedecen a razones ajenas a lo humanitario como estrategias de limpieza étnica, o si se pueden llevar a cabo acciones bajo el paraguas de lo humanitario con una opinión pública en contra, como fue el caso de la participación del ejército español en el ataque y posterior ocupación a Irak. Algunos autores señalan que *en el caso de guerras civiles sobre todo, cuando las fronteras entre civiles y combatientes son imprecisas, la ayuda extranjera, por más altruista que pueda parecer, se convierte en un recurso estratégico* (Senarclens, 2000). Así, la ayuda humanitaria prestada por Francia durante la crisis de Ruanda en 1994 en los campamentos de refugiados establecidos en el antiguo Zaire (actual República Democrática del Congo) en la región de Goma, fue muy controvertida. Esta acción, conocida como la "operación Turquesa", se presentó a la comunidad internacional como una operación de ayuda humanitaria. Posteriormente se pudo comprobar que permitió establecer una zona de seguridad para los genocidas, los hutus, ya que los campamentos que recibían la ayuda humanitaria estaban controlados por los propios responsables del genocidio ruandés. ¿Cómo permanecer neutral y apolítico cuando se trata de tomar decisiones de consecuencias políticas? La respuesta no es fácil, pero en cualquier caso, no se puede ignorar el contexto histórico y político en el que se desatan y desarrollan las catástrofes humanitarias, ya que de lo contrario la acción humanitaria que se realice, por muy necesaria que sea, puede producir efectos no deseados. En este tipo de cooperación se incluye la *ayuda de emergencia,* que se proporciona con carácter de urgencia a las víctimas.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

Atendiendo a la naturaleza de los actores está la cooperación *descentralizada* que se ha definido en dos sentidos, uno amplio, que hace referencia a la que realizan una amplia variedad de actores vinculados a las sociedades civiles del Norte y el Sur como municipios, ONGDs, cámaras de comercio, universidades, sindicatos, etc.; y otro en sentido restringido, que hace referencia a la cooperación internacional que realizan entidades públicas como las Comunidades Autónomas, los Ayuntamientos, las Diputaciones, los Cabildos o Consells en el caso de los archipiélagos canario o balear, y los Fondos de Cooperación (Gómez Galán y Sanahuja: 1999). Por su parte Pérez de Armiño (2000) la define como la que se lleva a cabo por los propios grupos y personas afectadas y hay un mayor compromiso y participación de la sociedad civil. En este sentido, los beneficiarios de la cooperación se colocan en un plano central en los proyectos llevados a cabo, con un mayor impacto en la lucha contra la pobreza, un nuevo enfoque que pone el énfasis en el protagonismo de los grupos y personas afectadas y en un compromiso más activo de la sociedad civil en el desarrollo. Este tipo de cooperación ha ido ganando espacio, porque se considera que prima la participación de los receptores de la ayuda. En sentido restringido, es decir la que realizan las entidades sub-estatales, España se ha convertido en un referente entre los donantes, considerándose como un tipo de cooperación más efectiva por la mayor cercanía que tienen las entidades que la llevan a cabo al ciudadano y sus potencialidades para el fortalecimiento del tejido asociativo tanto en el Sur como en el Norte (CONGD, 2002).

Por los instrumentos (Gómez Galán y Sanahuja, 1999) está en primer lugar, las *preferencias comerciales*, que consiste en tener un trato preferente, reducción o eliminación de barreras comerciales, sean aranceles, cuotas o contingentes para las exportaciones de los países subdesarrollados. Sin embargo, debemos añadir que en la actualidad, en la medida en que el proceso de liberalización económica se va imponiendo en las relaciones

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

comerciales, todos los países (desarrollados y subdesarrollados) van reduciendo progresivamente sus trabas arancelarias, por lo que la lucha por la aplicación de estas preferencias va perdiendo fuerza. El debate ahora se centra en las subvenciones que los países desarrollados otorgan a sus productores nacionales. En la cumbre de la Organización Mundial del Comercio (OMC en adelante) celebrada en Cancún en septiembre de 2003, los países subdesarrollados denunciaron reiteradamente este tipo de prácticas consideradas desleales para la competencia en el mercado mundial. En segundo lugar, la cooperación *económica*, que persigue objetivos amplios de desarrollo en los países beneficiarios, incluye la ayuda a empresas privadas y ayudas para creación de infraestructuras de apoyo a la producción, por ejemplo construcción de carreteras que faciliten las comunicaciones terrestres, construcción de infraestructuras en puertos y aeropuertos para la comunicación con el exterior, etc. Este tipo de cooperación ha tomado fuerza en los últimos tiempos y se lleva a cabo en países de renta intermedia, que disponen de un cierto tejido productivo. En tercer lugar, la *asistencia técnica*, que consiste en actividades de asesoría, capacitación y apoyo institucional, que a veces las realizan expertos de los países donantes, de organizaciones internacionales o de otros países subdesarrollados más avanzados. Al respecto, debemos señalar que si bien este tipo de asistencia es muy importante para los países subdesarrollados, ha sido objeto de debates, ya que puede producir nuevas dependencias; por ello, se debe tener en cuenta los recursos de que disponen los países receptores de la ayuda tecnológica, los conocimientos locales y el contexto en el que se va a llevar a cabo.

Por otra parte, tenemos la clasificación de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD en adelante) que es la terminología que el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD en adelante) utiliza en sus evaluaciones periódicas a los países que llevan a cabo acciones de este tipo. El Comité estableció una serie de requisitos para considerar los recursos que se

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

otorgan a los países subdesarrollados como ayuda oficial y que se refieren al *origen*, en el sentido que deben provenir del sector público; el *destino*, ya que deben utilizarse en sectores y actividades que promuevan el desarrollo económico y social, estando excluidas las militares; la *concesionalidad*, pues deben tener un nivel de gratuidad de al menos un 25%; y por último la *calificación del destinatario*, que debe tener la consideración de país "programa" o de actuación preferente, es decir incluido en la lista de países subdesarrollados elaborada por el CAD[4]. La ayuda se puede canalizar de forma *multilateral*, destinada a las organizaciones internacionales; o *bilateral*, que se lleva a cabo directamente entre el donante y el receptor, a través de la propia administración pública o de organizaciones no gubernamentales.

1.6. LOS ACTORES DE LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO

Los actores de la cooperación al desarrollo son de diversa naturaleza y tienen a su cargo distintas funciones. Entre ellos encontramos organizaciones públicas y privadas, nacionales e internacionales, de carácter general o especializado, de los países desarrollados y de los países subdesarrollados.

Gómez Galán y Sanahuja (1999: 23) las clasifican en *públicas*, *privadas* y *fronterizas*. Entre las públicas se encuentran las organizaciones internacionales y las agencias de cooperación bilateral, sean de carácter estatal, regional o local. En las privadas cabe distinguir entre organizaciones con fines de lucro como las empresas, y sin fines de lucro como las ONGDs, los sindicatos, las organizaciones de base o los comités de solidaridad. Por último, tenemos las fronterizas, así denominadas porque están constituidas por entidades de naturaleza pública como las universidades, pero por sus planteamientos y objetivos están más cercanos a actores privados sin fines de lucro como las ONGDs.

[4] En estas listas no aparecen los antiguos países del Este y la ex-Unión Soviética. Aunque se benefician de ayuda oficial no son considerados como países subdesarrollados, que es uno de los requisitos exigidos por el CAD.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

Pérez de Armiño (2000) señala entre los actores implicados en la cooperación bilateral y multilateral a las agencias de los gobiernos donantes, las agencias de Naciones Unidas, las empresas y los movimientos políticos de solidaridad internacionalista, así como las organizaciones no gubernamentales. Dada la importancia que las ONGDs han tenido como actores de la cooperación al desarrollo, y la presencia cada vez mayor de las empresas en este campo, dedicaremos a continuación dos epígrafes específicos a analizar el papel que ambos están teniendo en la cooperación al desarrollo.

1.6.1. Las organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGDs)

Las ONGDs han alcanzado gran importancia en las últimas décadas, su auge se corresponde con una cierta crisis de participación en las organizaciones de carácter político, canalizando inquietudes de sectores sociales que han encontrado en la cooperación al desarrollo una forma de actuar en la sociedad. Las motivaciones para participar en estas organizaciones son muy diversas, van desde un compromiso por la transformación social a un compromiso ético con la paz, la justicia y la solidaridad entre los pueblos; sin embargo, la propia diversidad de ONGDs existentes dificulta la elaboración de un concepto que permita identificarlas. Además, la presencia de organizaciones que en muchas ocasiones están vinculadas bien a empresas multinacionales o a determinados gobiernos, de los cuales dependen económicamente, dificulta aún más este trabajo.

En la Carta de Naciones Unidas, en su capítulo X, artículo 71, encontramos una referencia explícita a las ONG, que en cierta forma las asimila a *lobbies*, al señalar que *el Consejo Económico y Social podrá hacer arreglos adecuados para celebrar consultas con organizaciones no gubernamentales que se ocupen en asuntos de la competencia del Consejo.* Más explícitamente, la resolución 288 (X) de la Asamblea General de Naciones Unidas las definió como *toda organización internacional cuya constitución no sea consecuencia de un tratado*

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

intergubernamental, concepto que las diferencia claramente de las organizaciones intergubernamentales como la ONU.

Desde una perspectiva sociológica, Marcel Merle (1991: 413) define las ONG como un *grupo, asociación o movimiento constituido de forma duradera por particulares pertenecientes a diferentes países con la finalidad de alcanzar objetivos no lucrativos.* La OCDE (1988) por su parte, las define como una *organización fundada y gobernada por un grupo de ciudadanos privados con un declarado propósito filantrópico, y sostenida por contribuciones individuales privadas.* El BM las definió por sus objetivos, señalando que son *organizaciones privadas que persiguen actividades para aliviar el sufrimiento, promover los intereses de los pobres, proteger el medio ambiente, brindar servicios sociales básicos o realizar actividades de desarrollo de la comunidad* (Ortega Carpio, 1994: 41), unos objetivos que se inscriben en el enfoque neoliberal del desarrollo en el cual los servicios sociales básicos son asumidos por las organizaciones no gubernamentales.

Otros las definen como *organizaciones voluntarias, sin fines de lucro, autónomas e independientes del ámbito de los gobiernos, cuyos recursos se destinan a financiar proyectos o acciones emprendidas en el ámbito de la cooperación para el desarrollo* (Ortega Carpio, 1994: 42). De acuerdo con los elementos contenidos en esta definición, las ONG tienen cuatro características, son organizaciones voluntarias, es decir que sus recursos humanos y materiales proceden de aportaciones privadas o públicas; no tienen fines de lucro ya que no persiguen beneficios económicos; son autónomas e independientes del ámbito de los gobiernos, por tanto no deberían estar condicionadas o presionadas por los Estados o entes públicos; y sus recursos se destinan a financiar acciones en el ámbito de la cooperación para el desarrollo, sean proyectos en los países subdesarrollados, como acciones y programas concretos o campañas de sensibilización y educación para el desarrollo en los países avanzados.

En un intento por eliminar la ambigüedad que, en algunos casos, puede beneficiar a organizaciones que nada tienen que ver con la

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

cooperación al desarrollo, las propias organizaciones no gubernamentales han hecho un esfuerzo por aclarar el concepto y definir las características de una organización de este tipo. Así, la Coordinadora de ONGD de España, recogió en su Código de Conducta de 1998 que una ONGD es *una organización estable que dispone de un grado mínimo de estructura; no tiene ánimos de lucro; trabaja en el campo de la cooperación al desarrollo; tiene voluntad de cambio y transformación social; es independiente de entidades públicas o grupos empresariales; posee recursos que provienen de donaciones privadas o trabajo voluntario; es transparente en su política, prácticas y presupuestos y está basada en torno a los fines de solidaridad internacional y cooperación* (Gómez Galán y Sanahuja, 1999: 226).

Para una tipología de estas organizaciones, Ortega Carpio (1994: 122) establece tres modelos en función del contexto teórico y social en que se desenvuelven y las acciones que realizan. En primer lugar, el *modelo asistencial* que ejecutan sus actividades en un contexto de desarrollo neoliberal en el que el Estado descuida o abandona sectores que han sido de su responsabilidad, como salud y educación, pasando esas áreas a las organizaciones no gubernamentales que llevan a cabo acciones que sustituyen al Estado. En segundo lugar, el *modelo de autosuficiencia* cuyo fundamento teórico está en la teoría de la dependencia que busca las causas que explican el subdesarrollo, realizan un trabajo cooperativo que promueva la independencia y el autoabastecimiento. Por último, el *modelo del cambio estructural*, que obedecen a una concepción de desarrollo sostenible, fomentan la participación política y sus acciones están orientados a un cambio estructural.

Otros autores, como Gómez Galán y Sanahuja (1999: 228), recogen la clasificación elaborada por John Clark (1990), quien fue Secretario General de la ONG británica Oxfam y en la actualidad es el responsable de operaciones del BM con ONGDs. Para Clark existen siete categorías de ONGD: las organizaciones de socorro, emergencia y ayuda humanitaria, que satisfacen de forma inmediata las necesidades de las víctimas; las

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

agencias populares de desarrollo, que fomentan el desarrollo comunitario y cuentan con presencia en el Norte y el Sur; las organizaciones de desarrollo de base, que, al igual que las anteriores, promueven el desarrollo comunitario pero sólo tienen presencia en los países subdesarrollados; las contratistas de servicios públicos, que ejecutan programas provenientes de la ayuda oficial de los países del Norte y proyectos enmarcados en las políticas gubernamentales de los países subdesarrollados; los grupos y redes de apoyo, de defensa y de denuncia, que no realizan proyectos concretos sino que su labor se asimila al trabajo de los lobbies realizando campañas en temas claves para los países subdesarrollados como la deuda externa, la apertura comercial, el papel de las empresas transnacionales o la conservación del medio ambiente; las organizaciones de innovación y difusión tecnológica; y los centros de investigación.

Las ONGDs gozaron de gran prestigio entre 1994 y 1999 coincidiendo con las campañas por el 0,7%. Sin embargo, poco a poco ha ido creciendo una visión crítica sobre el papel que estas organizaciones han jugado en los países subdesarrollados como elementos desmovilizadores de las luchas sociales y políticas que intentan la transformación de la estructura social (Petras, 2000). En esta línea, la dependencia de subvenciones públicas para la realización de proyectos tiene graves consecuencias en la autonomía de estas organizaciones y así desde los movimientos sociales se ha planteado que cada vez están más alejadas del campo de la solidaridad, deslizándose hacia un terreno despolitizado y caritativo, cuya actuación se centra en los efectos de la pobreza y no en sus causas, institucionalizándose y asumiendo en muchos casos los intereses de quienes las financian a fin de obtener los recursos que les permite mantenerse como organización, perdiendo capacidad crítica. En la perspectiva de la globalización neoliberal, Gómez Gil (2004) plantea hasta qué punto son una respuesta al proceso de globalización o si se han convertido en un elemento más de este proceso.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

1.6.2. Las empresas

La participación de las empresas como agentes de la cooperación para el desarrollo responde a dos cuestiones básicas, en primer lugar al nuevo tipo de cooperación descentralizada que surgió en la década de los noventa; en segundo lugar, al enfoque neoliberal que desde las organizaciones financieras internacionales como el BM y el FMI se fue imponiendo en el campo de la cooperación al desarrollo promoviendo una menor intervención del Estado y la defensa de la economía de mercado, la libertad del comercio, el desarrollo del sector privado y la liberalización de la actividad económica. Se trata de una nueva forma de participar en la cooperación al desarrollo que no cuestiona, de ninguna manera, las estructuras sociales y políticas existentes en los países subdesarrollados. Para las empresas del Norte, que son las más interesadas en esta nueva modalidad de cooperación, significó una oportunidad para expandir sus intereses empresariales más allá del ámbito local o regional contando para ello con una serie de incentivos establecidos por los organismos públicos que apoyaron la cooperación al desarrollo con participación empresarial.

La Unión Europea dispone de una serie de instrumentos para incentivar este tipo de cooperación, entre los que desatacan: el Centro de Desarrollo Industrial establecido en el marco de los Acuerdos Lomé, el ECIP (European Community Investment Partners)[5], el programa Med-Invest (cooperación descentralizada entre empresas) y el Banco Europeo de Inversiones.

[5] El ECIP (European Community Investment Partners) es un instrumento que aborda un tipo de cooperación al desarrollo que se inscribe en el marco de las políticas de libre mercado destacando el papel de las inversiones extranjeras en el desarrollo económico de los países subdesarrollados. Está orientado a la búsqueda de rentabilidad por lo que no se identifican sectores prioritarios. En la Comunidad Europea el Comité ECIP es quien resuelve las solicitudes de financiación a través de este instrumento, que podrán cursarse directamente a la CE por un organismo establecido para ello como una Cámara de Comercio, una asociación profesional o una Agencia de Promoción de Inversiones, o a través de un Intermediario Financiero (IF) de la red ECIP, pudiendo ser bancos comerciales, de negocios o instituciones financieras de desarrollo de los países miembros de la UE o de los países mediterráneos. Los IFs españoles son: el Banco Bilbao Vizcaya, Banco Español de Crédito, Banco Exterior de España, Compañía Española de Financiación del Desarrollo, Cofides, S.A., Banco Santander y Banco Sabadell.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

La cooperación empresarial va desde la creación de sociedades mixtas o joint-ventures, entre empresas del Norte y del Sur, que cuentan con líneas de financiación europeas e internacionales; hasta servicios de apoyo desde las agencias financieras que facilitan el conocimiento de los mercados, contactan socios comerciales, prestan asistencia técnica y tramitan expedientes de inversión; así como realización de ferias, encuentros y giras empresariales y financiación de estudios en la etapa de preinversión.

En los países del Sur también se les otorga a las empresas un papel importante en el desarrollo; sin embargo, estamos hablando de realidades completamente diferentes. Las microempresas, que son los sujetos más activos en este campo en los países del Sur, son pequeñas unidades productivas que se inscriben en un contexto de economía social que rescata los valores y prácticas locales y comunitarias del lugar en el que se ubican y ha permitido, en muchos casos, sobrevivir a familias enteras. Son modelos de empresas que impulsan la participación de los individuos a través de procesos solidarios, cooperativos y humanistas. Los instrumentos que dan soporte a estas empresas son el microcrédito, la capacitación, la asistencia técnica y el apoyo a la comercialización de sus productos.

1.7. Los orígenes de la cooperación internacional para el desarrollo

1.7.1. La posguerra y la cooperación con Europa: las Instituciones de Bretton Woods y el Plan Marshall

Desde el punto de vista cronológico, casi todos los autores ubican el inicio de la cooperación internacional en la etapa que se inicia después de la Segunda Guerra Mundial, de este modo en julio de 1944, cuando se vislumbraba la victoria de los países aliados, Estados Unidos propuso que se reunieran en la ciudad norteamericana de Bretton Woods los ministros

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

de finanzas, junto con economistas y banqueros de los países aliados para diseñar las instituciones que regirían el nuevo orden económico mundial. La guerra había desvelado el obstáculo que representaban las fronteras nacionales para el desarrollo del sistema, hecho que fue perfectamente comprendido por las autoridades financieras y que facilitó la celebración de una conferencia internacional en la que se aprobó la creación de las dos más importantes agencias especializadas de cooperación financiera: el FMI y el BM.

El objetivo inicial de estos organismos estaba bien claro: tenían que ocuparse de reconstruir el sistema internacional de intercambios y pagos y obtener créditos para la reconstrucción de Europa. En la Conferencia de Bretton Woods participó la URSS como uno de los aliados; sin embargo, no llegó a formar parte de ninguno de los organismos financieros de esa época, ya que apenas dos años más tarde, en 1947, se inició la Guerra Fría. Con la exclusión de la URSS, estas instituciones se convirtieron de hecho en el centro institucional del sistema financiero y monetario del capitalismo mundial.

El contenido del convenio que se firmó en Bretton Woods reflejaba la posición de los Estados Unidos (Plan White) más preocupado en controlar los tipos de interés que la del Reino Unido (Plan Keynes) preocupado por la reconstrucción de su país. Todo ello significó el predominio norteamericano que se tradujo en el control de los mercados internacionales. Por esa situación privilegiada se adoptó el dólar, además del oro, como medio de pago internacional y como moneda de reserva, de tal forma que todos los países debieron fijar la paridad de su moneda en relación con el dólar. La toma de decisiones en las instituciones de Bretton Woods se hizo atendiendo a mecanismos de carácter financiero, incluido el sistema de votación, por lo que funciona el voto ponderado. Frente a la norma democrática de cada país un voto, en el FMI y el BM la toma de decisiones está en función del capital suscrito: un voto por cada acción, por

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

lo que deciden los países más ricos, adoptando decisiones para los países subdesarrollados en función de sus intereses. Por estas razones se señala que en las instituciones de Bretton Woods existe un déficit democrático.

El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) ligado al BM debía ocuparse en ayudar a la reconstrucción y el desarrollo de sus países miembros, y en este sentido se dieron una serie de préstamos a países como Francia, Dinamarca, Holanda y Luxemburgo. Sin embargo, rápidamente se apreció la escasez de recursos, el banco no podía atender las necesidades de capital que exigía la reconstrucción de las economías devastadas por la guerra que pasaron a ser atendidas directamente por el Plan Marshall.

Teniendo en cuenta estas circunstancias históricas, muchos autores coinciden en ubicar el inicio de la cooperación al desarrollo en el Plan Marshall, ya que se hizo a fondo perdido financiado en su totalidad por Estados Unidos. Sin embargo, este plan se convirtió en un instrumento de dominación política para influir sobre los gobiernos receptores, tornándose en un elemento de la política exterior de Estados Unidos para apoyar su seguridad e interés nacional. Hay que tener en cuenta que en Europa Occidental los partidos comunistas crecieron durante y al final de la guerra, especialmente en Francia e Italia y en Estados Unidos el presidente Truman cambió su política exterior de tipo aislacionista por otra intervencionista y más activa al finalizar la guerra, lo que implicaba asumir el liderazgo en la lucha contra el comunismo en Europa Occidental, especialmente en Italia, donde los comunistas estuvieron a punto de ganar las elecciones en 1948, y también en Francia. De acuerdo con esta doctrina, el Secretario de Estado norteamericano, el General Marshall, propuso en junio de 1947 un amplio programa de ayuda económica para que los países europeos pudieran remontar la crisis posbélica, y realizar cuanto antes su recuperación social y económica, alejando de sus fronteras la posibilidad de una revolución comunista.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

En cuanto al comercio, se sugirió la creación de la Organización Internacional de Comercio (OIC) que giraba en torno a dos condiciones esenciales: la igualdad en el trato y la multilateralidad. Basándose en esto, la Organización de Naciones Unidas convocó, a petición de Estados Unidos, una Conferencia Internacional de Comercio y Empleo que se celebró en La Habana a finales de 1947. En esa conferencia se adoptó la llamada Carta de La Habana que establecía una organización internacional de comercio, donde tenían cabida todos los países que formaban parte de Naciones Unidas. Sin embargo, la tensión Este/Oeste, con la Guerra Fría como telón de fondo, hizo que esa organización de carácter mundial nunca llegara a entrar en vigor. En aquel momento había sectores comerciales y productivos que estaban interesados en la creación de una organización de este tipo que permitiera transacciones comerciales globales con la apertura de los mercados nacionales. Sin embargo, los grupos que abogaban por aislar al campo socialista del comercio internacional fueron los que prevalecieron.

No obstante, las negociaciones para la reducción de aranceles continuaron y cristalizaron en la formación del Acuerdo General sobre Aranceles de Aduanas y Comercio (GATT en adelante), concebido como un medio transitorio destinado a servir de base para el comercio mundial, a la espera de una organización internacional de comercio. El GATT no era un organismo internacional, sino un acuerdo que, si bien se firmó de forma provisional, luego se convirtió en definitivo, siendo la pieza clave para la expansión del sistema. Suscrito en 1947, del acuerdo quedaron excluidos todos los países socialistas, entró en vigor en enero de 1948 y funcionó hasta que se creó la OMC en 1995.

1.7.2. Naciones Unidas y las décadas para el desarrollo

Una vez recuperada Europa, le llegó el turno a los países del Tercer Mundo. La Asamblea General de Naciones Unidas, por iniciativa de John

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

F. Kennedy, declaró la década de los sesenta como el Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo. En Diciembre de 1961 se aprobó la Resolución 1707 (XVI) sobre el comercio internacional como instrumento del desarrollo económico[6] en la que se afirmaba que la expansión de los intercambios comerciales y el incremento de las exportaciones acelerarían el desarrollo económico. También hicieron aparición otras instituciones como la OCDE, que surgió en 1960 y agrupa a los principales países industrializados y el CAD donde están los países donantes occidentales.

A pesar de los esfuerzos, los países subdesarrollados no lograron solucionar satisfactoriamente sus problemas pues el GATT estaba demasiado condicionado por los intereses de las grandes potencias; por esta razón la ONU convocó la primera Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD en adelante) que se reunió en Ginebra en 1964. La comisión de trabajo publicó un informe donde se presentaron los puntos básicos que se examinarían en la misma, señalándose que los grandes obstáculos para el progreso en los países subdesarrollados eran: la propiedad de la tierra, la escasa movilidad social, la ignorancia de las masas y la concentración del ingreso en pocas manos. Por primera vez los países del Sur intentaron adquirir mayor poder para diseñar los mecanismos que les permitiera un crecimiento autosostenido, y a pesar de las divergencias políticas y las diferencias derivadas de la geografía, lograron demostrar una gran capacidad para coordinar sus actividades en Ginebra. Por su parte, los países industrializados intentaron dividir el grupo que comenzaba a actuar en bloque en defensa de sus intereses comunes. La segunda UNCTAD se celebró en Nueva Delhi, de febrero a marzo de 1968. Raúl Prebish, que ejercía como Secretario General de la Conferencia, explicó que *las necesidades de los países en desarrollo y las acciones de cooperación internacional que éstos reclamaban no podrían estar sujetas a los fluctuantes estados de salud de las economías de*

[6]Véase Flores Caballero, R.: "La elaboración de la Carta. Antecedentes de un nuevo orden internacional", *Justicia Económica Internacional.* México: Fondo de Cultura Económica, 1976, págs. 25-80.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

los países desarrollados[7]. Asimismo instó a las grandes potencias a que asumieran su responsabilidad sobre las decisiones que se tomaran para mejorar las condiciones económicas y financieras del Tercer Mundo.

Dos años más tarde, en 1970, la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo. En este contexto se celebró la tercera UNCTAD que tuvo lugar en Santiago de Chile en abril y mayo de 1972; en ella el presidente de México, Luis Echeverría, declaró que las grandes expectativas despertadas a principios de la década de los sesenta con el anuncio de un nuevo orden internacional más justo habían sido frustradas. Por esta razón, se llegó a la conclusión de que era necesario desprender la cooperación económica del ámbito de la buena voluntad para ubicarla en el campo del derecho. No era ayuda lo que se buscaba, sino relaciones justas; los materiales emanados de las Conferencias y las diferentes reuniones preparatorias se convirtieron en las bases programáticas de lo que sería la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, en la cual se planteaba que el problema del desarrollo de los países del Tercer Mundo debía ser reconocido por todos los Estados como importante, y que se respetara la independencia económica y política de estos. El presidente Echeverría inició un largo periplo internacional para convencer a las naciones desarrolladas de la necesidad de un cambio normativo en las relaciones económicas internacionales, estuvo en Londres, Bruselas, París, Moscú, Pekín, Italia, República Federal de Alemania, Austria, Yugoslavia y el Vaticano, donde se entrevistó con el Papa Pablo VI. Finalmente, el 14 de Diciembre de 1974 la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados por 120 votos a favor, 6 en contra y 10 abstenciones. Los votos a favor fueron la totalidad de los países subdesarrollados, todos los socialistas y seis países desarrollados: Australia, Nueva Zelanda, Grecia, Portugal, Suecia y Finlandia. Entre los votos en

[7] *Ibíd.*, pág. 35.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

contra estaban: Estados Unidos, Alemania Federal, Gran Bretaña, Bélgica, Luxemburgo y Dinamarca. Las abstenciones fueron de Austria, Canadá, Francia, Irlanda, Israel, Italia, Japón, Países Bajos, Noruega y España.

Desde el punto de vista político, la década de los setenta comenzó con la elección de Salvador Allende, que llegó a la presidencia apoyado por el movimiento de Unidad Popular. El ascenso de Allende a la presidencia chilena fue un revulsivo contra la cooperación norteamericana que bajo la denominación de La Alianza para el Progreso se implementó desde la década de los sesenta en América Latina, especialmente en los países andinos. La Alianza para el Progreso estableció en Bolivia centros de atención sanitaria en zonas rurales, que entre otras cosas, esterilizaba a las mujeres indígenas sin contar con ellas para frenar el crecimiento demográfico. Frente a la cooperación norteamericana, el gobierno chileno empezó a tomar una serie de medidas que incidían directamente en los obstáculos debatidos en la primera Conferencia de la UNCTAD. La nacionalización de la industria del cobre y otras empresas chilenas y las medidas de redistribución del ingreso convirtieron a Chile en un punto de referencia para el cambio social en todo el continente.

El ejemplo chileno animó una corriente nacionalista de izquierda que recorrió América Latina; en Argentina, la presión de los sectores populares en 1973 llevó a Cámpora al poder, quien adoptó una actitud amistosa hacia el gobierno socialista de Salvador Allende. Políticas similares a las de Allende fueron desarrolladas por otros gobiernos latinoamericanos, en algunos casos liderados por militares, como en Perú y Panamá con Velasco Alvarado y Torrijos, respectivamente, o en Bolivia con el General Torres. En Guyana, Forbes Burnham estableció un sistema socialista cooperativo que inició lazos de cooperación con Cuba. En Jamaica, el socialismo democrático de Michael Manley hizo lo mismo que su colega en Guyana. En la isla de Granada, Maurice Bishop estableció en 1979 un gobierno que desarrolló una fuerte cooperación con Cuba en la construcción de un

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

aeropuerto internacional con fondos europeos al objeto de desarrollar el turismo e iniciar su despegue económico. Todos ellos constituyeron importantes ejemplos de la cooperación Sur-Sur que se desarrolló a nivel regional en los años setenta de la pasada centuria. El fracaso de las décadas para el desarrollo había impulsado la irrupción de otras formas de entender la cooperación al desarrollo.

1.8. EL DEBATE TEÓRICO: LOS PARADIGMAS DEL DESARROLLO

Una vez contextualizado el surgimiento de la cooperación internacional al desarrollo, nos proponemos ahora abordar algunos de los aspectos más significativos en la elaboración de sus formulaciones teóricas, aunque sin pretender ser exhaustivos, pues son tantos los que han contribuido a esta ardua tarea intelectual que escapa al objetivo de esta investigación. Las teorías del desarrollo, tanto en sus orígenes como en su evolución posterior, se han hecho al calor del debate entre corrientes de pensamiento, tratando de incidir, de alguna manera, en la marcha de las sociedades de los países subdesarrollados. Como apunta Pérez de Armiño (2000: 175) *el interés por el desarrollo es relativamente reciente, naciendo prácticamente después de la segunda guerra mundial, con el proceso de descolonización*; las dificultades que se presentaron en estos países para lograr que sus economías prosperaran y aumentar su independencia política dio lugar a una serie de planteamientos teóricos que se ocuparon de analizar las realidades de los países subdesarrollados para definir políticas y estrategias adecuadas y alcanzar mayores niveles de bienestar.

Las dos grandes corrientes de pensamiento sobre la naturaleza del desarrollo consideran el subdesarrollo, en un caso, como fruto de un retraso temporal respecto de los países industrializados (Rostow), y en el otro, como la otra cara del desarrollo; esto es, desarrollo y subdesarrollo son partes inseparables de un sistema económico mundial (Samir Amín, A.Emmanuel, Gunder Frank). Bustelo (1998), por su parte, las clasifica en

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

teorías *ortodoxas y heterodoxas*. Las primeras responden al pensamiento dominante y guiaron las políticas de los organismos multilaterales y los gobiernos del mundo occidental. Las segundas plantearon alternativas críticas a la visión oficial, entre ellas cabe señalar la corriente estructuralista latinoamericana, los distintos enfoques de la teoría de la dependencia, y las derivadas del enfoque neomarxista sobre el desarrollo.

Entre los iniciadores de las teorías del desarrollo, destaca la figura de Raúl Prebisch, que en su condición de secretario general de la CEPAL impulsó una serie de investigaciones críticas del paradigma de la modernización que sentaron las bases para nuevos enfoques del desarrollo latinoamericano. En ese entorno surgen las perspectivas estructuralistas, que proponían estrategias de desarrollo basadas en la sustitución de importaciones, y la teoría de la dependencia, en la que confluyen corrientes moderadas, como F.H. Cardoso, que fue el primero en utilizar el término dependencia, y corrientes radicales, como las de Gunder Frank, Samir Amín o Theotonio Dos Santos. A mediados de los setenta surgirá una nueva escuela de pensamiento que rompe con el esquema de la bipolaridad, cobrando importancia sus planteamientos alrededor de la figura de Immanuel Wallerstein. Pero antes conviene centrar la atención en el paradigma de la modernización.

1.8.1. Modernidad y desarrollo. Rostow

Los primeros proyectos de cooperación al desarrollo que se llevaron a cabo desde los países avanzados y desde las agencias multilaterales de desarrollo en la década de los sesenta, se fundamentaron en la teoría de la modernidad cuyos defensores explicaban el subdesarrollo en términos de factores internos. Ubicaban las causas en la explosión demográfica, la ausencia de espíritu empresarial, la falta de racionalidad y la escasez de capitales nacionales; según este planteamiento, el desarrollo debe ser impulsado desde el exterior mediante la ayuda y las inversiones de capital.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

Como señala Finkel (1994: 56), parten de un enfoque claramente evolucionista y conciben el desarrollo en forma de etapas por las cuales todas las naciones deben pasar. Para estos autores los países se mueven entre la tradición y la modernización, de modo que las naciones menos desarrolladas serían sociedades tradicionales que se encuentran en estado de atraso porque todavía no han recorrido las distintas etapas que las conducirán a la modernidad y, por tanto, al desarrollo. Así, Rostow (1972) señala una serie de fases que van desde la *sociedad tradicional* dedicada a la agricultura y con un sistema de valores que se asienta en la tradición, hasta la *era del alto consumo de masas* caracterizada por la producción de bienes de consumo, alto nivel de ingreso y búsqueda del bienestar social. Según este autor, en este proceso hay que crear las *condiciones previas para el impulso inicial o despegue*, que corresponde al período en el que predominan las ideas de progreso, aparecen instituciones para el manejo del capital y se hacen inversiones en transportes y comunicaciones. Una vez superados los obstáculos y resistencias se inicia la *marcha hacia la madurez* y el *consumo de masas*.

Este modelo de cooperación estaba orientado a seguir las mismas pautas de desarrollo de los países industrializados; los proyectos eran elaborados por las agencias internacionales sin tener en cuenta el contexto, las relaciones sociales de producción y las condiciones y necesidades de los países receptores. En consecuencia esta teoría se hizo acreedora de fuertes críticas, que señalaban que la idea de modernidad se identificaba con los países avanzados de Europa Occidental y Estados Unidos, pretendiendo justificar la superioridad de su modelo, sin considerar la posibilidad de que existan otras alternativas o que los países subdesarrollados no necesariamente tengan que atravesar las mismas etapas. Además, no tienen en cuenta que el desarrollo en Europa y Estados Unidos se produjo de forma interna; por el contrario, el desarrollo de los países subdesarrollados obedece a factores externos, estando determinado por sus relaciones con

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

los países avanzados, todo lo cual ha producido su propio subdesarrollo y atraso. Por otra parte, descarta que los valores tradicionales puedan llegar a fomentar el desarrollo, con lo cual promueven que se implanten valores propios de países avanzados en sociedades donde la tradición juega un papel muy importante en las relaciones sociales de los individuos. Por último, ignoran la etapa de colonización a la que estuvieron sometidos los países subdesarrollados y sus consecuencias, así como la existencia de empresas multinacionales que, en muchos casos, controlan sus economías o el carácter desigual del comercio internacional.

Los resultados económicos presentados a principios de la década de los setenta, que daban cuenta del escaso avance industrial de los países subdesarrollados generaron un debate entre defensores y críticos de la teoría de la modernidad.

En ese contexto, la CEPAL defendió la idea de llevar a cabo un proceso de sustitución de importaciones en el marco de la integración latinoamericana, por el que se pretendía pasar de una estructura de producción agrícola a una estructura de producción industrial a nivel regional. En consecuencia, la integración latinoamericana se abordó desde esta perspectiva, creándose organizaciones como la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) en 1960; la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), que sustituyó a la anterior en 1970; el Mercado Común Centroamericano (MCCA), y el Pacto Andino (PA) en 1969. Entre los objetivos estaba la formación de un mercado ampliado que contaba con dos instrumentos básicos: programas de liberación al interior de la región con desarmes arancelarios progresivos y establecimiento de un arancel externo común. Gran importancia tuvieron los programas sectoriales de desarrollo industrial, entre los que se incluyeron el programa automotriz, metal mecánico y petroquímico, o el desarrollo de empresas multinacionales andinas que fomentaban la inversión regional junto con el capital extranjero. Desafortunadamente, los

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

mecanismos de la integración latinoamericana sufrieron modificaciones que vinieron determinadas por las presiones externas a la región y cambiaron la naturaleza del proceso iniciado en 1960[8].

La política de sustitución de importaciones no dio los resultados que se esperaban, Sunkel y Paz han señalado que:

> *la política de industrialización por sustitución de importaciones significó un aumento sostenido, aunque moderado, del producto por habitante. En este sentido permitió una ampliación del mercado interno, y por consiguiente, el surgimiento de oportunidades adicionales de expansión económica. Sin embargo, la creación del mercado interno se ha visto limitada por diversos factores, entre los cuales cabe mencionar, principalmente, la persistencia de la desigual estructura de ingresos y la falta de una expansión dinámica de las oportunidades de empleo* (Sunkel y Paz, 1986: 363).

En efecto, el nuevo modelo económico estuvo limitado por la estructura social de los países latinoamericanos, que impidió que la mayoría de la población se beneficiara de las ventajas del proceso de industrialización, ya que se producía exclusivamente para una minoría oligárquica, aliada con la burguesía, que impedía una diversificación de la producción y la ampliación del consumo, generándose con ello un mercado restringido. Esta situación propició que en el seno de la CEPAL, se empezara a formar una nueva corriente de pensamiento —la teoría de la dependencia—, aglutinando a una serie de investigadores sociales que aportaron un estudio crítico del desarrollo latinoamericano.

1.8.2. Dependencia y desarrollo

Entre los más destacados representantes de esta corriente se encuentran André Gunder Frank, Theotonio Dos Santos, Charles

[8] En la actualidad, el único proyecto que ha tenido continuidad efectiva en el tiempo es MERCOSUR, proyecto de integración en el que participan Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Se estableció en 1991 mediante la firma del Tratado de Asunción. Es un nuevo avance en el proceso de integración de América Latina. MERCOSUR implica un mercado común con el establecimiento de un Arancel Externo Común (AEC) y un Programa de Liberación Comercial (PLC) entre los Estados Partes.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

Bettelheim, R. Marini, Alberto Pla, Samir Amin, Charles Palloix, Enzo Faletto, Fernando Cardoso, Oswaldo Sunkel, Pedro Paz, Celso Furtado, Paul M. Sweezy, Arghiri Emmanuel, entre otros. Ellos protagonizaron interesantes debates al calor del Diálogo Norte-Sur que marcaron una época de defensa del Sur frente al poderoso Norte. Conceptos como centro-periferia, intercambio desigual, desarrollo del subdesarrollo y dependencia se sumaron a viejos conceptos de la economía política clásica.

La explicación del estancamiento de los países subdesarrollados fue el objetivo pretendido por esta corriente. Raúl Olmedo, hace una síntesis ajustada pero cierta de las hipótesis centrales de la teoría de la dependencia, señalando que:

> *Las metrópolis y los satélites constituyen los dos polos de una misma relación de explotación, un sistema único que se desarrolla simultáneamente en dos formas opuestas: las metrópolis se desarrollan en un sentido desarrollado (es decir que su desarrollo es más que proporcional al desarrollo de sus satélites), y los satélites se desarrollan en un sentido subdesarrollado (es decir, que su desarrollo es menos que proporcional respecto al de los países de las metrópolis)* (Olmedo, 1977: 159).

Uno de los más destacados teóricos de esta escuela, Emmanuel[9], en su libro *El intercambio desigual*, hace un amplio y profundo análisis crítico respecto a las relaciones comerciales que se dan entre el centro y la periferia, partiendo de la teoría de las ventajas comparativas de David Ricardo y las variantes modernas que plantean el desarrollo a través de la inserción en el mercado mundial. Según esta teoría clásica, a los países les conviene adoptar una especialización internacional, produciendo aquellos bienes en los que tengan alguna ventaja comparativa y acudir al mercado mundial para abastecerse de las mercancías en las que el país posea desventajas comparativas. La especialización internacional en América Latina determinó el establecimiento de un modelo de desarrollo de

[9] Emmanuel, A.: *El intercambio desigual.* México: Siglo Veintiuno, 1972.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

"crecimiento hacia fuera", mediante la especialización en uno o dos productos agrícolas, lo que se conoció como la fase agro-exportadora.

En consecuencia, se estableció un intercambio comercial basado en materias primas del Sur por productos manufacturados del Norte. Esta división internacional, aparentemente beneficiosa, se fundamenta en la inmovilidad de los factores productivos siendo, en efecto, los costos comparativos los que deciden la especialización, situación que existía en el siglo XIX cuando Ricardo formuló su teoría. Ahora bien, según Arghiri, en el siglo XX los factores productivos adquirieron movilidad, en especial en lo que se refiere al factor capital que fluye libremente hacia aquellos países donde pueda ser invertido en forma más ventajosa. No ocurre lo mismo con el factor trabajo, a pesar de los movimientos migratorios que se dan en la actualidad, este factor no goza de la misma libertad de circulación y movilidad que tiene el capital. La situación que se adapta a la realidad contemporánea es la de movilidad del factor capital e inmovilidad del factor trabajo. Para completar su análisis se apoya en la teoría del valor de Marx, señalando que la movilidad del primer factor (el capital), permite que la tasa de ganancia se iguale a escala internacional. La inmovilidad del segundo factor (trabajo), con las diferencias de salario debidas al elemento socio-histórico, influirá en el precio de producción. Estas diferencias determinarán las tasas de explotación en cada región, de tal forma que las regiones (subdesarrolladas) con salarios más bajos tendrán una tasa de explotación mayor que aquellos en los que los salarios sean más altos y en consecuencia las tasas de explotación serán menores. Se dará una transferencia de valor de la periferia al centro en virtud de las diferentes tasas de explotación a través del comercio internacional. En una situación de movilidad de capitales e inmovilidad del factor trabajo, el salario se convierte en la variable independiente de la cual depende el desarrollo. Taylor (1994: 17), añade a este análisis la importancia que tienen las relaciones sociales de producción, en el sentido de que *los procesos de centro y*

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

periferia son dos tipos opuestos de relaciones. Los procesos de centro combinan salarios relativamente altos con tecnología moderna y producción diversificada, mientras que en los procesos de periferia se combinan salarios bajos, tecnología rudimentaria y producción simple. En consecuencia, lo que determina el desarrollo o subdesarrollo no es el tipo de productos que se elaboran —manufacturas o materias primas—, sino las relaciones sociales de la producción. Para demostrar su hipótesis pone dos ejemplos, uno relacionado con las fibras textiles y otro con la madera. En el primero, tenemos que a finales del siglo XIX, la India suministraba algodón a la industria textil de Lancashire, y Australia suministraba lana a la industria textil de Yorkshire. Ambos países producían materias primas para la industria textil del centro, sin embargo, las relaciones sociales presentes en las dos producciones eran muy diferentes. En uno de ellos había era un *proceso periférico impuesto,* y en el otro se daba un *proceso de centro trasplantado.* Las consecuencias posteriores para estos dos países han tenido más que ver con las relaciones sociales que con el tipo concreto del producto. El otro ejemplo presentado es el gran contraste entre *la producción de maderas duras tropicales de África Central y la producción de maderas blandas de América del Norte y la península Escandinava,* en la primera se combina *madera cara con mano de obra barata,* en la segunda *madera barata con mano de obra cara.* Igual que en el caso del textil, lo determinante en el desarrollo posterior de ambas regiones han sido las relaciones sociales de la producción.

El paradigma de la dependencia predominó frente a otras corrientes; fue un momento histórico cargado de entusiasmo político y de cuestionamiento del orden social. Acontecimientos como el mayo francés o la derrota de los Estados Unidos en Vietnam, no podían pasar inadvertidos a las ciencias sociales. Fueron años en que se dio un debate intenso, donde las distintas posiciones no ocultaban las estrategias políticas sino que las destacaban. No por casualidad algunos teóricos de la dependencia concluyeron que era inevitable la revolución antiimperialista o que, desde la

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

perspectiva funcionalista, los estudios sobre la dependencia fueran etiquetados como un elemento propagandístico de la revolución marxista.

Los críticos de las teorías de la modernidad y de la dependencia señalan que, si bien ambos paradigmas difieren en muchos aspectos, ya que se apoyan en causas internas y externas para explicar el subdesarrollo, sin embargo también presentan algunas similitudes. Sylvie Brunel (2000: 11), apunta algunas coincidencias, como es que en ambos casos hay una concepción cuantitativa del desarrollo y una estructura teórica bipolar: en un caso la estructura es tradición *versus* modernidad, en el otro es centro *versus* periferia.

Amartya Sen (2001), hace un balance desterrando la confrontación de Estado o mercado, planificación o rentabilidad. Según Sen, hay una concepción del desarrollo basado en principios morales que el autor denomina "sangre, sudor y lágrimas". Esto es la concepción BLAST del desarrollo (BLAST, de las siglas en inglés blood, sweat and tearse; sangre, sudor y lágrimas); y otra en la que se destaca la cooperación entre los individuos, es la concepción GALA (del inglés, getting by, with a little assistence).

La primera subraya la necesidad de una acumulación acelerada de capital a partir del principio del sacrificio necesario; a saber: bajas prestaciones sociales, desigualdad social y autoritarismo para lograr el crecimiento económico y resolver el problema del desarrollo. En esta perspectiva encontramos el pensamiento económico de Nurske (1953), Lewis (1955), Timbergen (1956) y Baran (1957), aunque los primeros escritos pertenecen a Ramsey (1928). En esta concepción se da mucho valor al capital físico, obviando los recursos humanos y dando escasa importancia al bienestar y la calidad de vida. La perspectiva BLAST considera un error las medidas distributivas o equitativas en las etapas tempranas del desarrollo, señalando que los beneficios se filtrarán a su debido tiempo. Los esfuerzos deliberados por acelerar la distribución serán

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

negativos. Asimismo apuestan por el autoritarismo frente a la democracia al presumir que hay una relación negativa entre crecimiento económico y derechos civiles y políticos.

La concepción GALA del desarrollo elimina la dicotomía entre bienestar y acumulación de capital, armonizando la interdependencia entre mejorar el bienestar social y estimular la capacidad productiva. Esta concepción ofrece un marco más amplio para entender el desarrollo, pues va más allá de la creencia de que los Estados autoritarios son supuestamente los precursores de un sólido progreso económico. Según Amartya Sen, los estudios más recientes tienden a reconocer el potencial de las habilidades humanas y se da importancia al capital humano en el desarrollo económico, todo lo cual ha contribuido a humanizar la concepción del desarrollo.

1.8.3. El desarrollo. Más allá de la modernidad y la dependencia: la teoría del sistema mundial de Wallerstein y el socialismo humanista de Nyerere

A mediados de los años setenta una serie de países asiáticos (Taiwán, Corea del Sur, Hong Kong, Singapur) experimentaron altas tasas de crecimiento económico. Esta situación produjo nuevos debates que dieron lugar al surgimiento de una nueva teoría que incorpora la idea del *sistema mundial* al análisis de la dependencia. Su representante máximo es Wallerstein[10]. Según este autor, coexisten de forma simultánea regiones en las que predominan procesos de centro, de periferia y de semiperiferia. Las regiones centrales son aquellas que combinan salarios relativamente altos

[10]Wallersein, Immanuel: El moderno sistema mundial: la agricultura capitalista y los orígenes de la economía-mundo europea en el siglo XVI. Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores, 1979 (primera edición en inglés bajo el título The modern world-system. Capitalist agricultur and the origins of the European world-economy in the sixteenth century. Nueva York: Academic Press, Inc., 1974); El moderno sistema mundial II. El mercantilismo y la consolidación de la economía-mundo europea 1600-1750. Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores, 1984 (la primera edición en inglés bajo el título The modern world-system II. Mercantilism and the consolidation of the European world-economy, 1650-1750. Nueva York: Academic Press, 1980); El moderno sistema mundial III. La segunda era de gran expansión de la economía-mundo capitalista, 1730-1850. Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores, 1998 (primera edición en inglés bajo el título The modern world-system III: The second era of great expansion of the capitalist world-economy, 1730-1840. Nueva York: Academic Press, Inc., 1989).

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

con producción de alta tecnología. Las regiones periféricas combinan salarios relativamente bajos con producción de baja tecnología y, por último, la semiperiferia se caracteriza por una mezcla de procesos de producción de periferia y de centro. La semiperiferia en este análisis constituye una categoría dinámica del sistema, en el sentido de que las zonas periféricas logran formar parte de la semiperiferia, y los Estados centrales pueden convertirse en semiperiféricos. Wallerstein explica que cuando un país cuenta con un amplio mercado interno que justifique la existencia de tecnología avanzada, puede pasar de la semiperiferia al centro.

No podemos terminar este epígrafe sin mencionar los planteamientos que desde el Sur se hicieron respecto a las alternativas de los países subdesarrollados. Teniendo en cuenta las dificultades que el mercado mundial, controlado por los centros de poder de los países industrializados, ponía al comercio de las materias primas de las regiones subdesarrolladas, surgió la idea de que la única forma de lograr el desarrollo era rompiendo con el mercado mundial y planteando la cooperación Sur-Sur. Esta posición fue asumida por el ex-presidente de Tanzania, Julius Nyerere, uno de los líderes del África negra que pasará a la historia como defensor del panafricanismo. Criticó el modelo de desarrollo occidental e intentó establecer un modelo propio en su país, Tanzania, durante su mandato como presidente entre 1962 y 1985. Dio prioridad al desarrollo de la agricultura bajo un sistema comunitario de propiedad llamado *ujamaa,* vocablo que en la lengua swahili significa *familia*. Las aldeas *ujamaa* se estructuraban en torno a tres valores tradicionales: respeto hacia el otro, propiedad común y obligación de trabajar por parte de todos (Rist, 2002: 154).

Las ideas del *socialismo humanista* de Nyerere plantean el desarrollo desde una perspectiva comunitaria donde prima lo colectivo, en el que los trabajadores deben ser los dueños y los que controlen los medios de producción. Un modelo que intenta basarse en sus propias fuerzas y

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

recursos, evitando depender exclusivamente de la ayuda externa y las inversiones extranjeras.

1.9. LA DÉCADA PERDIDA PARA EL DESARROLLO: LA DEUDA EXTERIOR, LA DEUDA ECOLÓGICA Y LOS PROGRAMAS DE AJUSTE ESTRUCTURAL

La crisis latinoamericana de los años ochenta, más conocida como *la década perdida*, fue el resultado de los problemas de desequilibrio financiero y comercial que se presentaron en el sistema capitalista mundial. No obstante, los países desarrollados explicaron la nueva situación como una consecuencia del aumento en el precio del petróleo que hizo la OPEP; de este modo, se culpabilizó a esta organización internacional y a los países miembros de lo que más tarde se conoció como la crisis energética. La nueva situación se presentó acompañada de fuertes tendencias inflacionistas en los países industrializados, combinado con altas tasas de desempleo que alcanzaron un punto menos que en el período de la posguerra; déficit en la balanza de pagos de Estados Unidos, que registró un balance negativo de 104.000 millones de dólares a finales de la década; superávit en la balanza de pagos de Alemania y Japón, que juntos registraron un balance positivo de 109.900 millones de dólares, junto con un déficit en el conjunto de los países de la OCDE, que cerró el año 1989 con un balance negativo de 84.000 millones de dólares.

Todo ello provocó gran inestabilidad en la marcha del sistema del comercio mundial, iniciándose una fuerte recesión. Inmediatamente se elevaron las tasas de interés y se produjeron fuertes desequilibrios en el intercambio comercial entre las principales economías, ya que se adoptaron nuevas formas de proteccionismo en los países industrializados a través de subsidios, en especial a los productos agrícolas. Los países de la OCDE se gastaron en subsidios al sector agrario 245.000 millones de dólares en 1989, lo cual afectó a las ventas de productos agrícolas provenientes de los países

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

del Tercer Mundo. Además, la fuerte caída de los precios de las materias primas incidió gravemente en las economías de los países subdesarrollados.

En este contexto, en agosto de 1982 México se declaró en suspensión de pagos, declarando públicamente la imposibilidad del gobierno de hacer frente al pago de los intereses por concepto de la deuda externa contraída en las décadas anteriores con la banca privada; México tenía que pagar 10.000 millones de dólares a la banca privada en concepto de devolución de créditos y no tenía posibilidad alguna de hacerlo. Esto provocó una fuerte retracción en la financiación externa de América Latina, que desde el año 1982 descendió vertiginosamente. Las negociaciones entre deudores y acreedores, con la participación del FMI, acabaron en acuerdos sobre el pago de la deuda externa, para lo cual se aplicaron varios planes (el Plan Baker y el Brady) que buscaban armonizar pago de la deuda con crecimiento económico.

A partir de ese momento y en función de las negociaciones realizadas de forma individual con cada uno de los países deudores, en las que se establecieron plazos fijos para el pago del servicio de la deuda, la corriente de los flujos financieros internacionales se invirtió, de tal forma que empezaron a dirigirse a los países con déficit. No hay que pasar por alto que el déficit de Estados Unidos alcanzó la espectacular cifra de 104.000 millones de dólares a finales de los ochenta, lo cual es una muestra de la crisis que sufrieron los países desarrollados. Si en la década de los setenta los flujos financieros internacionales se dirigían a los países subdesarrollados en forma de préstamos y de AOD, en los años ochenta estos flujos van a invertir su dirección de forma que se dirigen a los países con déficit.

Como ha señalado Michael Chossudovsky (1992), era el mundo al revés. Las naciones más desfavorecidas suministraron recursos financieros a las más ricas, de forma que la transferencia de recursos financió el déficit en el Norte en detrimento del Sur. Esta ayuda al revés significó que la

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

economía y los ingresos, en concepto de exportaciones, de los países subdesarrollados fueron hipotecados de antemano por el pago riguroso del servicio de la deuda. A partir de 1982 en adelante, América Latina se convirtió en suministradora de recursos financieros al mundo desarrollado (ver tabla 1.1).

Tabla 1.1. América Latina, transferencia neta de recursos financieros externos en millones de dólares

Años	Ingreso neto de capitales	Pagos de utilidades e intereses	Transferencia neta
1975	14.300	5.600	8.700
1976	17.900	6.800	11.100
1977	17.200	8.200	9.000
1978	26.200	10.200	16.000
1979	29.100	13.600	15.500
1980	29.700	18.100	11.600
1981	37.600	27.200	10.400
1982	20.200	38.800	(-) 18.600
1983	2.900	34.400	(-) 31.500
1984	10.000	36.700	(-) 26.700
1985	2.500	35.300	(-) 32.800
1986	8.700	32.200	(-) 23.500
1987	14.900	31.400	(-) 16.500
1988	5.300	34.200	(-) 28.900
1989	13.700	38.300	(-) 24.600
Suma 1982-89	78.200	281.300	(-) 203.100

Fuente: CEPAL, Diciembre 1989

Del análisis de esta tabla, referida a ingresos y transferencias financieras, se desprende que a partir de 1981-1982 hay un fuerte descenso en los ingresos netos de capital, pasándose de 37.600 millones de dólares en 1981 a 2.900 millones de dólares en 1983. Debe tenerse en cuenta que en los ingresos netos de capital se contabilizan todos los ingresos que por diversos conceptos entraron al continente; a saber: inversiones extranjeras, ingresos por exportaciones, préstamos, AOD, etc. Entre 1981 y 1983 se combinó el cierre de préstamos por parte de la banca mundial, el retroceso

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

y declive en las inversiones extranjeras y el descenso del precio de las materias primas, además de un fuerte aumento del pago de utilidades e intereses, que en esa misma época aumentó de 18.100 millones de dólares en 1980 a 38.800 en 1982. El pago de utilidades e intereses alcanzó al final de la década un monto de 281.300 millones de dólares. Restado del ingreso neto de capitales 78.200 millones, tenemos que la transferencia neta de capitales fue de (-)203.100 millones de dólares. En conclusión, América Latina tuvo que pagar al exterior más de lo que ingresó. A esto hay que añadir que en el período señalado la deuda exterior latinoamericana alcanzaba los 422.000 millones de dólares. Por tanto, el pago de los intereses por importe de 281.300 millones de dólares constituyó más del 50% del monto total de la deuda.

Debido a las obligaciones de la deuda, América Latina conoció una drástica reducción de la inversión productiva que, según Iglesias (1991), se ha reflejado en la producción de riqueza, de tal forma que el PIB bajó de un 24% en 1980 a un 16% en 1987, con los consiguientes efectos negativos sobre el desarrollo económico regional, entre ellos una reducción en la generación de empleo. Socialmente, el ajuste económico provocado por la deuda ha recaído especialmente en el sector productivo, es decir, en los trabajadores que tuvieron que soportar caídas del 28% entre 1980 y 1987 en sus ingresos medios, lo cual supuso un empeoramiento de las condiciones de vida de la mayoría de la población.

La privatización de empresas del sector público en el marco de renegociaciones de la deuda exterior, o lo que se ha denominado conversión de deuda en capital, trajo consigo una pérdida del control del Estado sobre importantes empresas que en muchos casos afectaba a la seguridad nacional, tales como compañías aéreas de telecomunicaciones en Venezuela y Argentina. Por su parte el FMI exigió, para renovar los préstamos, lo que se denominó la *verdad de los precios,* que se tradujo en fuertes devaluaciones de las monedas nacionales. Estas prácticas,

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

combinadas con la liberalización del comercio exterior trajo como consecuencia la *dolarización* de los precios interiores que se alinearon con los del mercado mundial.

Según un informe del Centro de Investigación para la Paz (CIP, 1994), los países subdesarrollados han transferido a los países industrializados un promedio anual de 25.000 millones de dólares desde 1981 a 1991. A pesar de estas salidas de capital, la deuda externa de Latinoamérica aumentó de 311.000 a 422.000 millones de dólares y la de África subsahariana de 41.000 a 103.000 millones de dólares. Esta presión financiera ha obligado a los países más pobres a recortar la inversión en sanidad, educación y servicios sociales, empeorando las condiciones de vida de la mayoría de la población, lo que ha dado por resultado un aumento de la llamada pobreza crítica. Un informe de la CEPAL, titulado "Panorama Social de América Latina 1991", citado por Naúm Minsburg (1992), señalaba que la pobreza en la región ha evolucionado de un porcentaje general de 41% del total de la población en 1980 a un 43% en 1986 para alcanzar el 44% del total en 1989, lo que equivale a 183 millones de habitantes.

En relación al endeudamiento, es necesario señalar que debe ser considerado como una responsabilidad compartida entre los acreedores y asesores del mundo industrializado y los gobernantes y empresarios de la periferia deudora. La falta de control sobre los flujos de capital en esa época trajo como consecuencia profundos efectos negativos, como fugas de capitales o desplazamientos de recursos hacia sectores especulativos. En 1984 el diario "El País" proporcionó las declaraciones del diputado suizo Jean Ziegler, quien reveló en una reunión de la Internacional Socialista que en 1984 había depositados en los bancos suizos unos 160.000 millones de dólares en cuentas numeradas provenientes de los países subdesarrollados, de las cuales más del 80% correspondían a capitales latinoamericanos. Los

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

titulares de esas cuentas, protegidos por el secreto bancario, eran personalidades que estuvieron vinculadas a las dictaduras latinoamericanas.

En la actualidad para pagar la deuda se sobreexplotan las materias primas, produciéndose un déficit en la regeneración de los recursos naturales. Las talas indiscriminadas e incontroladas que se hacen en la selva amazónica, por ejemplo, están teniendo serias repercusiones en el medio ambiente a nivel mundial por el deterioro de uno de los pulmones que esta región representa para el planeta. Esta situación ha llevado al planteamiento por parte de diversos colectivos de que se reconozca la existencia de otra deuda, tan dolosa como la deuda externa. Se trata de la *deuda ecológica,* generada por el propio sistema económico, cuyo funcionamiento está montado sobre la base del consumo y no de las necesidades de los individuos y que en algunos aspectos es tan irracional que atenta contra los propios individuos, es decir contra sus propios destinatarios.

El impacto ambiental que los procesos industriales de los países desarrollados han tenido y siguen teniendo sobre aquellos países de donde se extraen recursos naturales, como petróleo, minerales y recursos forestales se puede cuantificar en términos monetarios. En algunas ocasiones el impacto es irreversible, como la pérdida de la biodiversidad; en otros casos se puede evaluar el coste que tendrían que pagar sus responsables por los daños producidos. En consecuencia, así como se evalúa y reconoce la existencia de la deuda externa, también se puede considerar la existencia de la deuda ecológica, es decir la deuda contraída por las naciones industrializadas con los demás países, a causa de los

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

impactos ambientales producidos y la utilización del espacio global, sean mares o territorios, para depositar sus residuos[11].

1.10. GLOBALIZACIÓN Y DESARROLLO

Las sociedades de todo el mundo han quedado interconectadas a un nivel inimaginable hasta hace poco. Si ya antes los aviones cruzaban los océanos en cuestión de horas, el uso intensivo de las tecnologías de la información y las comunicaciones ha permitido que en sólo unos segundos puedan transmitirse textos, imágenes y sonidos de un lugar a otro del planeta. En todos los rincones del mundo podemos encontrar gente con los mismos gustos en cuanto a la música, la ropa o la comida. La multiplicación de los intercambios comerciales entre las naciones ha creado una economía global, de forma que las grandes empresas producen y venden sus bienes y servicios a escala mundial.

Todos estos cambios recientes han inducido un proceso de *globalización,* que abarca aspectos económicos pero también relaciones sociales. Desde una perspectiva sociológica, Giddens (1991: 553) entiende este proceso como *el reordenamiento del tiempo y la distancia en nuestra vida.* En otras palabras, cada vez estamos más influidos por actividades y acontecimientos que suceden muy lejos de los contextos sociales en los que llevamos a cabo nuestras actividades cotidianas. Para Giddens (2000: 19) la globalización no es una palabra particularmente atractiva o elegante, pero absolutamente nadie que quiera entender nuestras perspectivas en este nuevo milenio puede ignorarla. No hay un solo país en el que la globalización no esté siendo discutida. En Francia el término que se utiliza

[11] Sobre este punto, véase Martínez Alier, Joan: *Deuda ecológica ¿Quién debe a quién?* Barcelona: Icaria, 2003. En este libro, un grupo de estudiantes y profesores del programa de doctorado de la Universidad Autónoma de Barcelona, agrupados en el *Colectivo de Difusión de la Deuda Ecológica* y el *Observatorio de la Deuda en la Globalización*, realizan un pormenorizado estudio de los elementos de la Deuda Ecológica: la deuda de carbono, la biopiratería, los pasivos ambientales y la exportación de residuos tóxicos. Todo ello como una contribución a la campaña contra la Deuda externa en Catalunya. Esta aportación académica constituye una muestra de la sensibilidad de la Universidad Autónoma de Barcelona a los problemas planteados por colectivos sociales catalanes, haciéndose eco de los mismos y participando activamente.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

es *mondialisation*; en España y América Latina, *globalización*; los alemanes dicen *Globalisierung*. Un concepto que hasta hace unos años nadie utilizaba.

En relación al fenómeno se han adoptado diferentes posiciones en los debates surgidos en los últimos años, algunos se resisten a este proceso, otros toman una postura distinta, señalando que sus consecuencias pueden verse en todas partes. El mercado global, dicen, está mucho más desarrollado y es ajeno a las fronteras nacionales, los Estados han perdido gran parte de la soberanía que tuvieron y los políticos mucha de su capacidad para influir en los acontecimientos. No es sorprendente que nadie respete ya a los líderes políticos, o que nadie tenga mucho interés en lo que tienen que decir.

En aras de sistematizar el nuevo concepto, Ulrich Beck (1999) distingue varias dimensiones de la globalización; la *informativa*, que hace referencia a la existencia de redes de información global realizada vía satélite, que escapan al control de los Estados debilitando o suprimiendo la soberanía que el Estado nacional tenía sobre la información; la *ecológica*, que tiene que ver con que los efectos ambientales en una parte del planeta tiene efectos globales; la *financiera*, que muestra la existencia de una economía virtual de corrientes monetarias transnacionales de tipo especulativo, que carece de una base material y escapa a los controles de los Estados nacionales; la *globalización de la producción de bienes*, que ha dado lugar a una nueva división internacional del trabajo, de tal forma que las fases del proceso productivo de determinados bienes y servicios pueden llevarse a cabo en diferentes países, buscando ventajas en los costes laborales; y por último la *cultural*, que hace que vivamos en sociedades multiculturales con predominio de la cultura occidental gracias al control que ejercen los que detentan el poder en materia de comunicación e información.

La globalización es un proceso. Pero ¿cuándo se inició? Algunos dicen que no hay nada nuevo bajo el sol, que empezó en el siglo XVI con el inicio del colonialismo. Para otros, con el advenimiento de las empresas

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

transnacionales, y también hay quien afirma que la globalización nació con el colapso del bloque de los países del Este.

Según Beck (1999: 41) lo importante es buscar un denominador común de las distintas dimensiones de la globalización. Se puede afirmar que con la globalización se ha venido abajo una premisa esencial de las sociedades modernas; a saber: la idea de vivir y actuar en los espacios cerrados y recíprocamente delimitados de los Estados nacionales y de sus respectivas sociedades. Globalización significa la pérdida de fronteras del quehacer cotidiano en las distintas dimensiones de la economía, la información, la ecología, la técnica, la cultura y la sociedad civil. El dinero, las tecnologías, las mercancías, las informaciones y las intoxicaciones *traspasan* las fronteras, como si éstas no existieran. Inclusive cosas, personas e ideas que los gobiernos mantendrían, si pudieran, fuera del país (drogas, inmigrantes irregulares, críticas a sus violaciones de los derechos humanos) consiguen introducirse. Implica, en consecuencia, la ruptura de la unidad del Estado y la sociedad nacional, estableciéndose unas relaciones nuevas de poder y competitividad.

En materia económica, las relaciones comerciales internacionales se dan fundamentalmente entre los grandes espacios económicos de Europa, América y el Pacífico que disponen de sus propias organizaciones, Comunidad Económica, Área de Libre Comercio de las Américas y Asociación de Países del Sudeste Asiático respectivamente, que dominan el comercio bajo principios neoliberales, apoyando una desregulación comercial que tratan de imponer a través de la OMC al resto de los países, y

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

que afecta no sólo a los bienes sino también a los servicios, tal como establece el Acuerdo General sobre el Comercio de los Servicios (AGCS)[12].

La gravedad de este problema se agudiza si se tiene en cuenta el carácter neoliberal de la globalización y los efectos desestabilizantes sobre el proceso de acumulación, la distribución de recursos e ingresos y la polarización de las clases sociales. Los estudios existentes sobre la distribución de la renta ponen en evidencia que las desigualdades económicas y sociales crecieron durante la década de los ochenta. En los Estados Unidos, por ejemplo, el aumento de las desigualdades económicas durante los últimos años ha sido muy marcado, dándose una brecha social que ha influido en la aparición de nuevas pautas de consumo de lujo, inversiones en viviendas costosas, aviones privados y nuevos productos electrónicos, entre otras manifestaciones. Al mismo tiempo, se observan problemas crecientes de pobreza y desempleo tanto en los países pobres como en los más industrializados.

En los países subdesarrollados, la globalización se impone en la adquisición de capacidades competitivas y en el hecho de que el Estado deje de ser el impulsor y el regulador del proceso económico. Se ha asentado como un dogma de universal aplicación que el mercado, libre de

[12] El Acuerdo General sobre el Comercio de los Servicios (AGCS) entró en vigor con la creación de la OMC en 1995. Es un acuerdo marco, no cerrado, cuyas bases son la liberalización progresiva de todos los servicios. Está pensado a largo plazo para que se vayan elaborando las reglas generales que deberán aplicarse de forma uniforme a los diferentes sectores de los servicios. El acuerdo autoriza a los países miembros a formular excepciones, restricciones y reservas. Establece una serie de limitaciones, en el sentido de que quedan bajo dominio del Estado los sectores que permiten el ejercicio del poder gubernamental, es decir la policía, el ejército y la justicia. Por tanto la educación y la sanidad son susceptibles de ser regulados por el acuerdo y pueden ser liberalizados sometiéndose a la concurrencia y la competencia de grandes grupos. El argumento que se esgrime para defender dicha liberalización de servicios básicos como la sanidad es que será más eficaz, beneficiándose de las economías de escala y haciendo polos de especialización muy competitivos. El conjunto de las actividades del sector sanitario que se contempla en el AGCS son asistencias hospitalarias, ambulancias, servicios a las personas ancianas, telemedicina, servicios veterinarios, sin olvidar el filón lucrativo de la cirugía estética.
Lo más importante que hay que tener en cuenta en relación al AGCS es que los servicios como educación, sanidad, protección social, cultura, audiovisuales, transportes, agua, energía; no son considerados como *derechos* sino como enormes mercados codiciados por las firmas transnacionales. La industria de los servicios son el sector de mayor crecimiento en la economía mundial, y los servicios de la educación y la sanidad están a la cabeza. En Canadá, por ejemplo, el sector de los servicios representa las dos terceras partes de la actividad económica y ocupa el 75% de los empleos. La entrada en vigor del AGCS está en relación directa con el clima de precarización que se ha instalado en los servicios públicos.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

toda interferencia, nivele y regule la actividad socio económica, supuestamente distribuyendo sus beneficios entre toda la sociedad. Sin embargo, las consecuencias de este proceso han ido en dirección opuesta. El informe del PNUD (1999), señalaba que de cada diez africanos, cuatro viven en condiciones de pobreza absoluta, que en el África subsahariana, el 51% de las personas viven bajo la línea de pobreza de treinta y cuatro dólares al mes. De los 4.400 millones de personas que viven en el mundo subdesarrollado, alrededor de la tercera parte vive en la pobreza absoluta, con ingresos menores a un dólar diario. Varios de los factores que han contribuido a esta mayor polarización y desigualdad en la distribución de recursos tienen una dimensión nacional, como el desmantelamiento de las políticas sociales, los recortes presupuestarios, el desempleo o la imposición fiscal más regresiva. Sin embargo, estas políticas respondían precisamente a las presiones procedentes del mercado internacional.

El establecimiento de las sociedades modernas que aparecieron con el capitalismo y se desarrollaron al calor de la revolución industrial vio surgir en la época de la colonización y el imperialismo una sociedad mundial de Estados nacionales. Los cambios producidos con la globalización han dado luz a una sociedad mundial no estatal, que carece de un orden y con ausencia de instituciones, que se compone de actores transnacionales de muy diversa índole que actúan en muchos lugares franqueando las fronteras nacionales.

En relación a este punto, Richard Falk (2002: 97) señala que en la globalización los Estados están instrumentalizados por *fuerzas ocultas, externas, como los mercados y los márgenes de beneficio*, distinguiendo entre *globalismo negativo y positivo*. En el primer caso es la combinación de poder e influencia de las multinacionales, los bancos transnacionales y los entornos financieros, que se apoyan en la ideología del consumismo y el desarrollo a través de la maximización del crecimiento. El segundo es la reducción de la

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

violencia política, la instauración del Estado del bienestar, la promoción de los derechos humanos y una gobernabilidad benevolente.

Si intentamos hacer una caracterización de la actual etapa podríamos decir que estamos en una nueva fase del sistema que podría denominarse *capitalismo global* que se caracteriza por la erosión de la Nación-Estado, por lo menos desde un punto de vista económico, quizás a largo plazo comparable con la erosión de los reinos feudales y el surgimiento de la Nación-Estado hacia finales de la Edad Media. Es una realidad el hecho que cada vez es más difícil la implantación de políticas a nivel estatal debido a que los instrumentos esenciales para estas políticas, en muchos casos, están fuera del control del Estado. Por otra parte, la rápida transformación económica a nivel mundial no tiene aún paralelo en los campos político y social. La movilidad del capital, que le permite escaparse de cualquier control estatal no está sujeta a ninguna regulación transnacional, de ahí la necesidad de establecer acuerdos responsables entre las naciones así como el fortalecimiento de organizaciones internacionales de amplio respaldo mundial que impulse la globalización en el campo de la política y lo social.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

Capítulo 2
PROBLEMAS Y RETOS DEL DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE

2.1. INTRODUCCIÓN

Haciendo un símil médico, en este capítulo intentaremos hacer un diagnóstico de carácter general sobre la situación en que se encuentran los países a los que va dirigida la cooperación al desarrollo y los retos a los que se enfrentan. Para el diagnóstico tomaremos como punto de referencia los informes que el PNUD publica cada año desde 1990, a diferencia de otros no sólo considera la renta per cápita como medida del progreso, sino sobre todo analiza factores como la esperanza de vida, la educación y el bienestar general, con un enfoque de desarrollo humano y sostenible que ofrece una radiografía de la situación social y económica de los países que analiza. Así, el informe de 1992 se dedicó al fenómeno de la globalización, denunciando que el 20% más rico de la población mundial tiene ingresos 150 veces superiores a los del 20% más pobre; el de 1993 resaltó la importancia de las organizaciones no gubernamentales y la necesidad de descentralizar la política y la economía mediante el desarrollo del tejido social; el de 1994 vinculó seguridad humana con derechos sociales; el de 1995 estuvo dedicado a los problemas derivados del género; el de 1996 demostró cómo crecimiento económico no es sinónimo de desarrollo social; el de 1997 abordó la necesidad de eliminar la pobreza; el de 1998 demostró que con 40.000 millones de dólares anuales, durante diez años, era posible erradicar el hambre en el mundo, dar educación básica y proporcionar cuidados sanitarios fundamentales a los que carecen de ellos. Este informe, como señala García Fajardo, apuntaba que *cada año se blanquean 400.000 millones de dólares en los bancos del norte, mientras que los gastos militares superaron desde ese año 800.000 millones de dólares*[1]; el de 1999 estuvo dedicado a los efectos de la

[1] www.ucm.es/info/solidarios/

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

globalización, afirmando que el aumento de las desigualdades no era inevitable; el de 2000 se ocupó de los derechos humanos, señalando que la erradicación de la pobreza no es sólo una meta del desarrollo, sino que es una tarea central de los derechos humanos en el siglo XXI; el de 2001 puso el énfasis en los avances tecnológicos, advirtiendo que deben estar al servicio del desarrollo humano; el de 2002 señaló la importancia que tiene la política, resaltando que la reducción de la pobreza no sólo depende del progreso económico sino de que la gente pobre tenga poder político; el de 2003 asumió los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM en adelante) que incluye reducir a la mitad la proporción de pobres y hambrientos, lograr la educación primaria universal, promover la igualdad de género, reducir la mortalidad infantil en dos tercios y la mortalidad materna en tres cuartos, asimismo, analizó las causas que producen la pobreza, señalando que la estructura social de los países subdesarrollados es uno de los principales obstáculos para la eliminación de la pobreza en esas naciones; el de 2004 se dedicó al problema de la libertad cultural; el de 2005 hizo un balance del cumplimiento de los ODM cinco años después de su formulación y a diez años de su vencimiento, indicando que dieciocho países, con un total de cuatrocientos sesenta millones de personas, han sufrido un retroceso en el IDH. De estos países, doce están en África subsahariana y los restantes son naciones de la antigua Unión Soviética. Asimismo, estima que los subsidios y las medidas proteccionistas agrícolas aplicadas en los países desarrollados producen en los subdesarrollados unas pérdidas cercanas a los 72.000 millones de dólares al año, cifra equivalente al total de la ayuda oficial en 2003; por último, el informe de 2006 está dedicado a la crisis del agua y el saneamiento, planteando que el acceso al agua limpia debe ser considerado como un derecho humano y es una herramienta en la lucha contra la pobreza.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

2.2. LOS GRANDES PROBLEMAS DEL DESARROLLO

A la luz de estos informes, podemos identificar los grandes problemas del desarrollo en la sociedad actual, que por simple cuestión de sistematización los agrupamos en siete cuestiones principales:

1. La desigual distribución de la riqueza a nivel mundial.
2. La relación entre crecimiento económico y pobreza.
3. La desigual participación en el comercio mundial.
4. El escaso desarrollo industrial.
5. El déficit medio ambiental.
6. El endeudamiento.
7. El déficit en cooperación para el desarrollo.

2.2.1. La desigual distribución de la riqueza a nivel mundial.

La tendencia en la distribución de la riqueza a nivel mundial es la de un aumento progresivo de la brecha entre los sectores más ricos y más pobres. Entre 1960 y 1999 los países que concentraron el 20% de la población mundial más rica aumentaron su participación en la riqueza mundial de 70,2 a 86% (ver tabla 2.1); mientras que la participación de los países donde vive el 20% de la población mundial más pobre se redujo de 2,3 a 1%. Este hecho ha tenido consecuencias muy serias en términos de desigualdad, así en 1960 el 20% más rico recibía 30 veces más que el 20% más pobre, mientras que en 1989 la diferencia era de 60 veces.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

Tabla 2.1. Disparidad de ingresos a nivel internacional, 1960-1999

Año	Participación porcentual en la riqueza mundial del 20% de la población más pobre	Participación porcentual en la riqueza mundial del 20% de la población más rica
1960	2,3%	70,2%
1979	2,3%	73,9%
1980	1,7%	76,3%
1989	1,4%	82,7%
1992	1,4%	82,7%
1999	1%	86%

Fuente: PNUD 1999

El informe del PNUD de 1992 está ilustrado con un gráfico que resulta clarificador respecto al estado del mundo en la relación población mundial/ingresos, mostrando cinco bandas horizontales que corresponden a la población mundial dividida en cinco partes (quintiles) que se relacionan con una especie de copa o embudo de boca ancha y soporte extremadamente fino que representa los ingresos totales del mundo. En 1992 el 20% de la población mundial más rica recibía el 82,7% de los ingresos totales del mundo, mientras que el 20% más pobre recibía el 1,4% (ver gráfico 2.1)

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

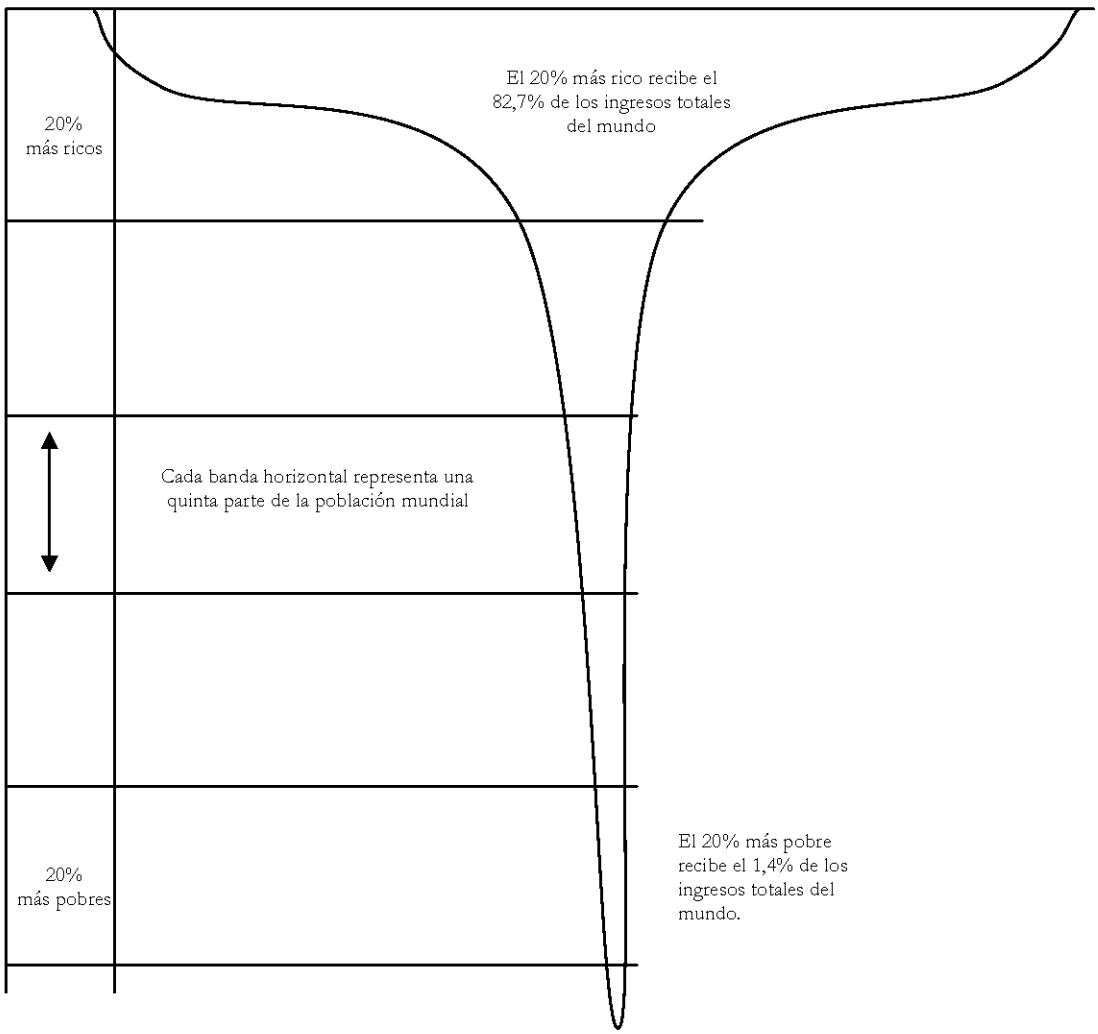


Gráfico 2.1. Distribución de la riqueza a nivel mundial (1992)

Siete años más tarde, el informe de 1999 mostró que la brecha entre la quinta parte de la población más rica y la más pobre se ensanchó de tal forma que el 20% de la población mundial más rica disfrutaba del 86%, mientras que el 20% de la población mundial más pobre recibía el 1% de la riqueza.

Si las décadas pasadas fueron testigos de una fuerte polarización entre ricos y pobres, en la era de la globalización la tendencia a la concentración de la riqueza va en aumento y la desigualdad de ingresos es mayor. El informe del PNUD (2003: 39) señala que aunque hay una cierta

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

confusión para definir la desigualdad de ingresos a nivel global, sin embargo, existe un consenso generalizado sobre lo vergonzoso de sus niveles y la tendencia registrada. Mientras que en los países desarrollados los ingresos aumentaron a un ritmo lento pero constante; en Europa Central y Oriental, regiones de África subsahariana y algunos estados de América Latina sufrieron un estancamiento en sus economías y la desigualdad comenzó a aumentar de forma vertiginosa teniendo efectos en la estabilidad social.

2.2.2. La relación entre crecimiento económico y pobreza

Los expertos del BM señalan que los países subdesarrollados no disponen de una acumulación fuerte de capital, por esta razón apuntan que es necesario que su crecimiento económico esté un punto por encima del promedio de los países desarrollados para reducir sus niveles de pobreza. Sólo en esa situación hay una correlación positiva entre crecimiento económico y reducción de la pobreza[2]. Para apoyar el argumento ponen el ejemplo de Asia Oriental y el Pacífico, donde están las economías que han

[2] Banco Mundial: *Más allá del crecimiento económico.* www.worldbank.org/depweb, 2003.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

crecido con mayor velocidad en el mundo[3], los denominados tigres asiáticos, los cuales entre 1990 y 1999 tuvieron un incremento del PNB de 6,4%. En ese período la tasa media de crecimiento de los países desarrollados fue del 3%. En estos casos la población que vivía en la pobreza en esa región disminuyó en un 14,9% en el mismo período considerado (ver tabla 2.2); Asia Meridional tuvo un crecimiento económico de 3,3% y vio reducida la pobreza en 8,4%. En el lado opuesto, los países de América Latina y el Caribe, crecieron un 1,6%, y África del Norte un 1%. En éstos, el número de pobres aumentó, en particular en el África subsahariana, donde 74 millones de personas más finalizaron la década en situación de extrema pobreza, así como en Europa Oriental y en los países que antes formaban parte de la Unión Soviética, donde el número de pobres se triplicó, pasando de 31 millones a casi 100 millones (PNUD, 2003: 41). Sin embargo, es necesario aclarar que el vertiginoso crecimiento económico de Asia Oriental se debió principalmente a las corrientes financieras de las que se beneficiaron algunos países asiáticos como Malasia, Filipinas o Tailandia; por tanto, su crecimiento no respondía a que la industria y el comercio exterior dominaran su economía, sino a que

[3] Sylvie Brunel dedica el capítulo tercero de su libro *El subdesarrollo*. Bilbao: Mensajero, 2000, a un análisis del desarrollo del Sudeste Asiático. Para Brunel, de los Cuatro Dragones (Hong-Kong, Corea del Sur, Taiwán y Singapur), sólo Corea del Sur representa un verdadero modelo de desarrollo que se inicia con una estrategia de industrialización para la exportación, especializándose en la producción de bienes que requieren mano de obra intensiva y poco valor añadido. Un país con 44 millones de habitantes y gobiernos militares instalados en el poder, se beneficiaron de las ventajas comparativas que les proporcionaba una mano de obra barata, abundante y disciplinada. En la década de los setenta, con la intervención del Estado coreano, se desarrolló la industria pesada (acerías, petroquímica, construcción naval), de tal forma que Corea del Sur se convirtió en una potencia industrial. En los ochenta ha promovido el desarrollo de industrias de tecnología punta con un alto valor añadido (automóviles, semiconductores, electrónica). Ahora bien, en este caso hay que tener en cuenta un elemento que, si bien Brunel lo apunta, sin embargo no le da la importancia que realmente tiene. Se trata del hecho de que Corea del Sur constituyó una de las fronteras de contención del comunismo, el mismo papel que le tocó a Berlín Occidental respecto a Berlín Este, aunque en este caso no era una frontera, puesto que Berlín Occidental era un enclave en la Alemania comunista (RDA). Sin embargo, con la ayuda norteamericana se constituyó en un verdadero escaparate de la Europa capitalista para los berlineses orientales. Este mismo papel lo tuvo Corea del Sur respecto de Corea del Norte. Esta situación, desde el punto de vista geopolítico, fue lo que llevó a Estados Unidos a realizar grandes inversiones en Corea del Sur, que Brunel efectivamente señala, pero como un elemento más en el conjunto de otros factores. Las inversiones norteamericanas, junto con la supresión de libertades políticas, supresión del derecho de huelga y de los sindicatos libres, semana de trabajo de sesenta horas, sin vacaciones anuales para los asalariados, etc., fueron los elementos determinantes del acelerado desarrollo de Corea del Sur. En la actualidad, tras el fin de la Guerra Fría, el final de los apoyos exteriores han puesto de manifiesto la debilidad de estos modelos de desarrollo de los NPI.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

los mercados financieros tenían una fuerte participación. En cuanto se presentó la crisis entre 1997 y 1999, los tigres asiáticos se convirtieron en tigres de papel y quedó de manifiesto los riesgos a los que se ven sometidas las economías en las que los mercados financieros están presentes. Al afectar la crisis a un mercado tras otro, esos capitales huyeron buscando sitios más seguros; los efectos sobre las personas fueron severos, quebraron muchas empresas y los presupuestos en educación y salud sufrieron restricciones. Más de trece millones de personas perdieron sus empleos mientras aumentaron los precios de los productos esenciales y se redujeron los salarios reales entre el 40 y el 60% (PNUD: 1999).

Tabla 2.2. Relación entre crecimiento económico y pobreza

Región	Crecimiento económico (crecimiento del PIB entre 1990 a 1999)	Reducción de la pobreza (porcentaje en la década de los noventa)
Asia Oriental y Pacífico	6,4	14,9%
Asia Meridional	3,3	8,4%
América Latina y el Caribe	1,6	- 0,1%
África del Norte	1,0	- 0,1%
África Subsahariana	- 0,4	- 1,6%
Europa Oriental y antiguos países de la Unión Soviética	- 1,9	- 13,5%

Fuente: PNUD 2003

De esta forma, la cuestión clave es analizar si la pobreza disminuye automáticamente con el crecimiento económico. Lo primero que hay que señalar es que la pobreza nunca se reducirá en una economía estancada, el crecimiento económico es esencial para reducirla; sin embargo, la conexión

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

entre uno y otra no es automática. El informe del PNUD (2003) señala que Sri Lanka, Indonesia y Polonia tuvieron tasas de crecimiento del 4,1%, 3,2% y 2,4% respectivamente en la década de los noventa (ver tabla 2.3). Sin embargo, las tasas de pobreza, lejos de disminuir, aumentaron. En Sri Lanka el número de pobres aumentó en seis puntos, en Indonesia en tres y en Polonia en catorce. Y todos estos aumentos de pobreza se produjeron a pesar del crecimiento económico. Por tanto, si bien el crecimiento económico es necesario para reducir la pobreza puede ocurrir que se incline a favor de los sectores con mayores ingresos si no está orientado a favor de los sectores poblacionales más desfavorecidos.

Tabla 2.3. Crecimiento económico y pobreza

Países	Tasa de crecimiento anual del PIB per cápita	Población que vive con pobreza de ingresos
Sri Lanka (1991-96)	4,1%	aumentó de 33% a 39% + 6%
Indonesia (1990-99)	3,2%	aumentó de 15% a 18% + 3%
Polonia (1993/95)	2,4%	aumentó de 6% a 20% + 14%

Fuente: PNUD 2003

2.2.3. La desigual participación en el comercio mundial

En relación al comercio los países subdesarrollados carecen de poder de negociación en los mercados internacionales, con el agravante de que la gran mayoría dependen de la exportación de productos primarios, especialmente agrícolas. Según el PNUD (1992: 23), los productos primarios representan el 90% de las exportaciones de los países africanos y el 65% de las de América Latina. Sin embargo, según la OMC, los países que monopolizan el mercado agrícola a nivel mundial y que constituyen los

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

quince principales exportadores e importadores agrícolas son Estados Unidos, Francia, Canadá, Países Bajos, Alemania, Bélgica, España, Reino Unido, China, Australia, Italia, Brasil, Tailandia, Argentina y Dinamarca. (Estadísticas del comercio internacional, 2001: 117).

De estos quince países, apenas cuatro pertenecen al mundo subdesarrollado. En cuanto a los industrializados compiten en el mercado agrario mundial gracias a la política de subsidios que sus respectivos gobiernos mantienen con sectores agrícolas nacionales, distorsionando los precios por efecto de los subsidios. En la era de la globalización, dominada por planteamientos de liberalización económica, resulta irónico que se mantengan políticas proteccionistas en forma de subsidios en los países desarrollados.

Teniendo en cuenta esta situación, en la OMC se firmó el Acuerdo sobre la Agricultura (en adelante ASA) en 1995, por el cual los países miembros de esta organización se comprometieron por primera vez a reducir los subsidios a la exportación y los aranceles a la importación de productos agrícolas. Los expertos predijeron que estas medidas fomentarían el comercio agrícola mundial, estabilizarían los precios de las mercaderías y beneficiarían a los países subdesarrollados. Han transcurrido más de diez años desde que el ASA se puso en práctica, tiempo suficiente para evaluar sus consecuencias. Se puede decir que el acuerdo no ha tenido los resultados esperados para muchos de sus signatarios, en particular para los subdesarrollados que deseaban exportar productos agrícolas a países industrializados, ya que los países desarrollados no han mantenido sus compromisos de abrir sus mercados, de forma que los subsidios nacionales siguen disfrazando medidas proteccionistas para proteger a las economías ricas de las importaciones de los subdesarrollados. Las restricciones comerciales reducen el PNB de estos países en un 3% según los propios expertos del BM.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

La participación de los países subdesarrollados en el comercio mundial es, por tanto, muy débil. En 1989 participaban en un escaso 19,3%, en este porcentaje la parte de África era inferior al 1% aunque cuenta con el 10% de la población mundial (600 millones); mientras los países desarrollados lo hacían en un 80,7% (PNUD, 1992: 93). Si nos atenemos a estos datos, algunos países podrían ser borrados del mapa sin que se viera afectado el comercio internacional.

En marzo de 2002 se realizó en la ciudad de Monterrey, en México, la Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo. En la conferencia, el Presidente Bush defendió la idea de que los países subdesarrollados tendrían que abrir sus mercados y liberalizar sus economías si querían obtener financiación complementaria. Paradójicamente, a su vuelta a Estados Unidos, ese mismo mes, aprobó un decreto para aplicar entre un 17,5 y un 26% de aranceles a la importación de productos siderúrgicos, todo ello en defensa de la siderurgia norteamericana, con lo cual la entrada de acero brasileño quedaba fuertemente perjudicada.

Pero eso no es todo, las negociaciones de la OMC en la cumbre de Cancún de 2003 respecto a la apertura de mercados agrícolas quedaron bloqueadas. Brasil, India y China, países exportadores fuertemente competitivos, reclamaron la eliminación de aranceles proteccionistas. La mayor parte de los países que demandan reducciones arancelarias son latinoamericanos, pero en esta ocasión les acompañaron Australia, Canadá y Nueva Zelanda. La situación ha llegado a tal punto que los gobiernos de Brasil y Australia se han unido para presentar conjuntamente una demanda ante la OMC contra el proteccionismo agropecuario de Estados Unidos y la Unión Europea; Australia espera, en caso de prosperar la querella, aumentar sus exportaciones de carne bovina a Europa; Brasil, otro gran productor de cárnicos, también sufre grandes pérdidas por las barreras que Estados Unidos y la Unión Europea ponen. Otra demanda que piensan plantear los

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

brasileños en la OMC se fundamenta en las dificultades creadas por Estados Unidos para limitar la entrada del algodón brasileño en ese país.

Como corolario a todo lo expuesto en este punto, es revelador lo que señala el informe del PNUD al respecto:

> *Las políticas de comercio de los países ricos siguen discriminando de forma importante a las exportaciones de los países en desarrollo. La media de los aranceles impuestos por la OCDE sobre los productos manufacturados en los países en desarrollo es más de cuatro veces el promedio de los aranceles sobre los productos manufacturados que provienen de otros países de la OCDE. Además, las subvenciones a la agricultura en los países ricos conducen a una competencia desleal. Los agricultores de algodón de Benin, Burkina Faso, Chad, Malí y el Togo han mejorado su productividad y han conseguido menores costos de producción que sus competidores en los países ricos. No obstante, apenas pueden competir. Las subvenciones a la agricultura en los países ricos suman más de 300.000 millones de $ al año, cinco veces la asistencia oficial para el desarrollo* (PNUD, 2003: 12).

2.2.4. El escaso desarrollo industrial

Una de las cuestiones que marcan la diferencia entre los países ricos y pobres es que los primeros son industrializados y los segundos, o bien no tienen industria y se dedican a la explotación de materias primas, o bien han tenido una industrialización marcada por la deslocalización industrial, llevada a cabo por las grandes empresas transnacionales que establecen plantas industriales demandantes de mano de obra barata en países subdesarrollados y ubican en los países avanzados industrias de tecnología punta que demandan conocimientos. En consecuencia, el desarrollo industrial no obedece a un proceso endógeno, sino a las necesidades de las empresas transnacionales de liberar recursos humanos en los países avanzados que se ocupen en la producción de servicios de alta calidad tecnológica. Los países subdesarrollados, según esta nueva división mundial del trabajo, están abocados a un tipo de industria que produce para el

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

mercado mundial, demandantes de mano de obra poco cualificada y peor remunerada.

Por otra parte, las políticas librecambistas y la falta de ahorro interno, debido, bien a la fuga de capitales o a las obligaciones del pago de la deuda, impiden una industrialización con capitales nacionales que inviertan en sus respectivos países.

2.2.5. El déficit medioambiental

La preocupación por el medio ambiente es relativamente reciente, la voz de alerta se dio en octubre de 1984 al reunirse la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, atendiendo a un llamamiento hecho por la Asamblea General de Naciones Unidas para elaborar un programa global para el cambio. El informe fue presentado a la Asamblea General, y posteriormente se realizó la cumbre de la Tierra, celebrada la primera en 1992 y la segunda, en 1997, ambas en Río de Janeiro.

La Comisión señaló que la situación ambiental cada vez es más crítica, ya que se agotan los recursos naturales de los que depende la existencia humana y los servicios que presta la naturaleza como la creación de oxígeno, proporcionado por los ecosistemas forestales están seriamente afectados. Hay un gran desequilibrio entre producción de residuos y asimilación por parte del medio ambiente, con lo cual el entorno se va degradando, afectando la salud de los individuos y dejando un futuro ambiental envenenado a las próximas generaciones.

Entre las causas que producen tal déficit está el modelo de producción dominante y los hábitos de consumo. Respecto a los países subdesarrollados, el Colectivo de Difusión de la Deuda Ecológica de Barcelona plantea lo siguiente:

> *Los países pobres no son los mayores causantes de las crisis ambientales a pesar de ser los lugares donde físicamente se localizan una parte considerable de las causas (deforestación de las selvas tropi-*

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

> *cales, extracciones mineras y petrolíferas, insalubridad de las aguas, extinción de especies, etc.). Es necesario buscar los orígenes reales del problema en la aparente asepsia y pulcritud de las sociedades occidentales y en su consumo desmesurado* (Martínez Alier, 2003: 13).

Entre los problemas ambientales más graves está la emisión de gases de efecto invernadero como el dióxido de carbono (CO_2), el metano (CH_4) o el óxido nitroso (N_2O) que producen un aumento de la temperatura media del planeta conocido genéricamente con el nombre de cambio climático. La naturaleza, a través de la atmósfera y la vegetación, presta lo que se denomina un servicio ambiental absorbiendo el dióxido de carbono (CO_2). Con la tala indiscriminada de regiones como la selva amazónica en Brasil, para extraer maderas que luego se convierten en casas prefabricadas demandadas en los países desarrollados, se destruye progresivamente uno de los pulmones del planeta.

La emisión de gases de efecto invernadero se ha podido cuantificar, de tal forma que en 1990, las emisiones per cápita de los Estados Unidos fueron de 5,38 toneladas de carbono. Las del resto de los países ricos fueron de 2,45, mientras que las de la India fueron 0,22, las de China 0,55 toneladas y las del resto del mundo subdesarrollado de 0,55 toneladas. Ante esta situación, Naciones Unidas convocó en Diciembre de 1997 la Convención sobre Cambio Climático, que aprobó el Protocolo de Kyoto, a través del cual se pretende controlar las emisiones de gases de efecto invernadero. Estados Unidos renunció a adoptar el Protocolo, ya que no quieren restricciones a sus emisiones de gases invernadero que le impondría un acuerdo ambiental internacional.

2.2.6. El endeudamiento

La deuda externa representa una enorme losa para los países subdesarrollados. Las causas que producen el endeudamiento progresivo de estas naciones son de carácter estructural y coyuntural.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

Entre las razones estructurales está las relaciones comerciales que se dan a nivel internacional, caracterizadas por políticas proteccionistas que los países desarrollados llevan a cabo y que producen una competencia desleal en el mercado mundial, obligando a los países subdesarrollados a vender cada vez más barato para poder competir con industrias agrícolas fuertemente protegidas. Estas políticas generan endeudamiento, ya que reducen el PNB de los países afectados dándose pérdidas importantes. Otra razón la encontramos en el modelo de industrialización que se está llevando a cabo en los países subdesarrollados, caracterizado por fuertes inversiones de capital que buscan maximizar sus beneficios, sin controles en materia de repatriación de beneficios u obligaciones para reinvertir. Asimismo, el pago de patentes por el uso de tecnología elaborada en los países desarrollados con científicos formados en países subdesarrollados; así como la fuga de capitales, que ha privado a los países subdesarrollados de una importante fuente de ahorro interno, junto con una socialización de pérdidas, que ha llevado a que el Estado, que figuraba en muchos casos como aval de las concesiones de préstamos a particulares, ante la insolvencia de éstos haya asumido la deuda privada que pasó a convertirse en deuda pública.

En cuanto a las razones de tipo coyuntural tenemos que los países subdesarrollados están obligados a exportar para conseguir divisas con las que pagar los intereses de su deuda exterior. De esta forma, están volcados al comercio exterior y ello impide que se ocupen de su mercado interior. El porcentaje del PIB que los países subdesarrollados dedicaron al pago del servicio de la deuda en 1990 fue de 4,3%. En 2001 ese porcentaje aumentó a 6,1% (PNUD, 2003: 294).

2.2.7. El déficit en cooperación para el desarrollo.

Otro de los graves problemas que aquejan a los países subdesarrollados tiene que ver con la AOD. La Asamblea General de Naciones Unidas en 1970 adoptó la Resolución 2626 (XXV) sobre la

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

Estrategia Internacional del Desarrollo para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, donde se definieron por primera vez los objetivos y las cantidades de los recursos financieros y flujos de AOD de los países desarrollados. En esa resolución se estableció el objetivo del 0,7% del PNB que los países industrializados debían consagrar a la AOD.

Treinta y seis años más tarde el objetivo sigue sin alcanzarse, sólo cinco naciones industrializadas Dinamarca, Noruega, Holanda, Suecia y Luxemburgo superan el 0,7%; los restantes han quedado lejos de este objetivo. En 1975 la AOD representaba sólo el 0,35% del PNB, porcentaje que descendió en la década de los noventa hasta colocarse en un 0,22% en 2001 (ver tabla 2.4). Si la proporción que se asigna ya es insuficiente, el hecho de que se reduzca en el tiempo resulta dramático, ya que mientras la AOD disminuye la deuda por el contrario aumenta.

Tabla 2.4. La AOD en porcentaje del PNB. Países de la OCDE

Año	Evolución de la AOD del conjunto de países de la OCDE en porcentaje del PNB
1970	0,34 %
1975	0,35 %
1980	0,35 %
1985	0,34 %
1989	0,32 %
1990	0,33 %
1991	0,35 %
1992	0,35 %
1993	0,30 %
1994	0,30 %
1995	0,26 %
1996	0,24 %
1997	0,22 %
1998	0,24 %
1999	0,24 %
2000	0,22 %
2001	0,22 %

Fuente: PNUD 2002

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

En la conferencia de Monterrey se prometieron dieciséis mil millones de dólares en ayuda adicional anual para el año 2006, este incremento situaría el total de la asistencia para el desarrollo en un 0,26% del PIB del conjunto de países de la OCDE, cifra inferior al 0,7%. En cualquier caso ese porcentaje también está por debajo de lo que se considera necesario en la actualidad, que está cifrado en alrededor de cien mil millones de dólares al año, lo que supondría más o menos un 0,5% del PIB de los países de la OCDE. Esta situación resulta más dramática si tenemos en cuenta que los países donantes cada vez son más ricos; entre 1961 y 2000 la riqueza de los países desarrollados se ha más que duplicado, mientras que la AOD es inferior de lo que era hace cuatro décadas. Si bien, Japón, Estados Unidos, Alemania, Reino Unido y Francia han sido los países que más aportaciones nominales han realizado con cantidades superiores a los cuatro mil millones de dólares; sin embargo, cuando estas aportaciones se miden en función del porcentaje de su producto interior bruto, la posición de los donantes con grandes economías cambia radicalmente (ver tabla 2.5).

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

Tabla 2.5. Ranking de países en función del porcentaje de su PNB dedicado a AOD y ranking que ocupan por el volumen de su renta per cápita para el año 2000

Nº de puesto en función del % de PNB dedicado a AOD	País	Porcentaje del PNB	Renta per cápita (miles de $)	Nº de puesto en función de la renta per cápita
1	Dinamarca	1,06%	27.627	7
2	Holanda	0,82%	25.657	12
3	Noruega	0,80%	29.918	3
4	Suecia	0,81%	24.277	15
5	Luxemburgo	0,70%	50.061	1
6	Bélgica	0,36%	27.178	8
7	Suiza	0,34%	28.769	5
8	Francia	0,33%	24.223	16
9	Reino Unido	0,31%	23.509	18
10	Finlandia	0,31%	24.996	14
11	Irlanda	0,30%	29.866	4
12	Japón	0,28%	26.755	10
13	Alemania	0,27%	25.103	13
14	Australia	0,27%	25.693	11
15	Portugal	0,26%	17.290	21
16	Canadá	0,25%	27.840	6
17	Nueva Zelanda	0,25%	20.070	19
18	Austria	0,25%	26.765	9
19	España	0,22%	19.472	20
20	Grecia	0,19%	16.501	22
21	Italia	0,13%	23.626	17
22	Estados Unidos	0,10%	34.142	2

Media ponderada de donantes del CAD (año 2000)	0,22%
Media ponderada de donantes de la UE (año 2000)	0,33%

Elaboración propia

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

En el año 2000, Estados Unidos se situaba en el segundo puesto de entre los ricos, sin embargo estaba en el último lugar en AOD; por el contrario, Holanda y Suecia, que en PIB/hab. estaban de la mitad hacia abajo, en AOD ocupaban los primeros puestos; Irlanda estaba en un triste puesto once a pesar de que ocupaba el cuarto lugar en riqueza, situación similar a la de Canadá. Tomando como base la media ponderada de los donantes del CAD, hay países como España, Grecia, Italia y Estados Unidos que se situaron en el año 2000 por debajo de la media. En conjunto, la mayoría de los donantes del CAD han dejado que en los últimos diez años disminuya el porcentaje de su creciente riqueza destinada a AOD. Las expectativas optimistas sobre los dividendos de la paz que al final de la Guerra Fría se anunciaron, nunca llegaron a materializarse a pesar de los discursos que los dirigentes políticos occidentales hicieron en este sentido; por el contrario, el nuevo orden mundial vino acompañado de una disminución brusca en la AOD que descendió hasta el 0,22% en el inicio del nuevo milenio.

A esto hay que añadir que la distribución de la AOD todavía está sesgada por los intereses de los países donantes de tal forma que si bien la mayoría de la población más pobre del mundo vive en Asia del sur y en África subsahariana, sólo el 42% de la AOD mundial, menos de la mitad, fue a parar a dichas regiones en el año 2000. Durante la década de los noventa, la población de los países menos avanzados, entre los que se encuentran las naciones más pobres como Sierra Leona, Nigeria, Mali y Burkina Faso, recibieron en concepto de AOD, una media de 20 dólares por año y por persona, aportada por la población de los países ricos cuyos ingresos en el año 2000 estaban alrededor de los 28.000 dólares por año y por persona.

La tendencia a la baja de la AOD (ver tabla 2.4) contrasta con el espectacular aumento de la Inversión Extranjera Directa (IED en adelante) en los países subdesarrollados, este dato hay que enmarcarlo en el proceso

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

de globalización económica dominante en la actualidad que trae aparejado la deslocalización industrial con el desmantelamiento de industrias en los países desarrollados, liberando recursos humanos para servicios de alta tecnología, trasladando la producción a los países subdesarrollados, disminuyendo los costes de producción y aumentando los beneficios empresariales; sin embargo, no se puede considerar la IED como AOD, ya que mientras el objetivo prioritario de la ayuda es reducir los niveles de pobreza, el de la inversión es rentabilizar los recursos. Por esta razón la IED se orienta a los países y sectores que son más rentables económicamente, pero que no siempre coinciden con los más pobres.

2.3. LOS RETOS PARA UN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE

A los grandes problemas del desarrollo que afectan a los países subdesarrollados se añaden la concentración de la propiedad de la tierra, la existencia del latifundio o la imposibilidad de acceso a créditos. Es necesario que estos países se enfrenten al reto que implica introducir cambios por medios democráticos que permita revertir en la población los beneficios obtenidos por la explotación de sus recursos naturales, energéticos, minerales, forestales o agrícolas. Entre las transformaciones están los de carácter interno y los de orden externo.

2.3.1. Los cambios internos

La ausencia de un marco legal que regule la tenencia de la tierra ha constituido un serio obstáculo para el desarrollo rural; pongamos como ejemplo el caso venezolano, donde una Ley de Reforma Agraria promulgada en 1961 se convirtió en letra muerta ya que no distribuyó equitativamente las tierras y tampoco generó políticas para un desarrollo sustentable en el sector agrícola. En ese país, el 70% de las tierras está en posesión del 3% de los propietarios agrícolas y sólo el 4% están cultivadas, treinta millones de hectáreas permanecen sin utilizar. La falta de

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

oportunidades en el campo provocó en las décadas de los ochenta y noventa un éxodo masivo hacia las grandes ciudades que llevó a que sólo el 12% de la población permaneciera en las zonas rurales, las consecuencias del mismo fue un acelerado proceso de urbanización y aumento del chabolismo en las zonas urbanas. En 2001 se aprobó la Ley de Tierras que, a diferencia de la anterior, establece las bases del desarrollo rural integral y debe entenderse como el *medio fundamental para el desarrollo humano y crecimiento económico del sector agrario dentro de una justa distribución de la riqueza y una planificación estratégica, democrática y participativa, eliminando el latifundio como sistema contrario a la justicia, al interés general y a la paz social en el campo, asegurando la biodiversidad, la seguridad agroalimentaria y la vigencia efectiva de los derechos de protección ambiental y agroalimentario de la presente y futuras generaciones*[4].

¿Quiénes se oponen a la aplicación de estas leyes? Los mismos que afirman que es una violación a la propiedad privada porque les obliga a pagar un impuesto por la ociosidad en que mantienen las tierras más productivas. Son sectores, en muchos casos, de grandes ganaderos a quienes no interesa el desarrollo de la agricultura y mantienen al país en una situación de dependencia agroalimentaria, y además han vivido de los subsidios del Estado de los que nunca han rendido cuentas.

Esta situación implica que más de quinientos millones de personas en los países subdesarrollados carecen de derechos de propiedad respecto de la tierra que cultivan, la mayoría son agricultores arrendatarios, mano de obra agrícola, ocupantes ilegales o poseedores de derechos tradicionales que no tienen derechos legales sobre la tierra que ocupan. Dado que es su principal fuente de ingresos y además les proporciona seguridad y condición social, la formalización de sus derechos de propiedad permite que la tierra adquiera un valor de mercado, pudiendo sus propietarios realizar inversiones de capital a largo plazo que directamente incrementan la

[4] Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela: *Ley de Tierras y Desarrollo Agrario de la República Bolivariana de Venezuela,* 2001.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

productividad agrícola. Además, el acceso a la tierra mejora el nivel de nutrición de los hogares, aumenta los ingresos que no proceden de la agricultura, otorga mayores derechos a las mujeres que ejercen de productoras de alimentos propiciando ingresos más equitativos y mayor bienestar (PNUD, 2003). Por tanto es positivo y progresivo que se elaboren normas legales que permitan recuperar la función social que los factores de la producción deben cumplir en el desarrollo social y económico de los países.

En materia de redistribución de la riqueza es necesario una política tributaria y un sistema fiscal progresivo, que permita la obtención de ingresos suficientes para invertir en las necesidades básicas. Esta es otra de las grandes diferencias respecto del mundo desarrollado, ya que en los países subdesarrollados los ricos sencillamente no pagan impuestos directos. Igual importancia tiene el establecimiento de créditos o microcréditos para personas y grupos sin acceso al sistema bancario ordinario que les facilite el inicio de actividades productivas, así como las inversiones en salud y educación, viviendas, salubridad e higiene por parte del Estado.

2.3.2. Los cambios a nivel internacional

En relación a los cambios externos, los organismos internacionales han incorporado a la nueva agenda del desarrollo aspectos comerciales, financieros y de cooperación. En relación al comercio hace falta un compromiso real por parte de los países desarrollados para facilitar el acceso a sus mercados de los productos agrícolas de los países subdesarrollados. A pesar de la trascendencia en esta materia, la política comercial de los países industrializados está llena de contradicciones, es el caso de la Política Agrícola Común (PAC) que tiene un carácter claramente proteccionista hacia sus miembros, perjudicando las exportaciones de los países subdesarrollados; países como Marruecos o Túnez se vieron

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

perjudicados con el ingreso de España y Portugal en 1987 ya que restringieron fuertemente los cupos a terceros países en productos agrícolas similares. Resulta irónica la situación actual, se restringe la importación de tomates desde Marruecos a la vez que se ha permitido el trabajo clandestino de marroquíes en la producción del mismo producto en España o se protesta por la llegada masiva de inmigrantes de estos países a los que se les prohíbe una mayor cuota de exportación agrícola. A las trabas arancelarias al comercio hay que añadir los subsidios, práctica habitual entre los países ricos que distorsionan la competencia internacional. En el antiguo GATT, los subsidios eran considerados como asuntos internos de cada país, por lo que no había discusión posible en el seno del mismo. En la OMC la agricultura se incorporó como parte del sistema mundial de comercio por lo que el sector se incluye en las negociaciones entre desarrollados y subdesarrollados, de tal modo, que en la cumbre de Doha en 2001 se adoptó la Agenda Doha para el Desarrollo, un compromiso escrito, firmado por todos sus miembros mediante el cual se comprometieron a reducir progresivamente los subsidios hasta su eliminación. En la negociación los países ricos plantearon la apertura de los mercados de los países subdesarrollados para bienes industrializados e inversiones; a cambio anunciaron una reducción de las medidas que afectan al comercio, aunque no establecieron en qué proporción, ni los plazos ni los mecanismos a emplear, una vez más no ofrecieron soluciones concretas. Por su parte, los países subdesarrollados exigían el cumplimiento de los compromisos adquiridos, con plazos fijos, especialmente en lo que se refiere a los subsidios. Posteriormente, los ministros de comercio de los 146 países afiliados a la OMC se reunieron en el balneario mejicano de Cancún en septiembre de 2004. Tras fuertes deliberaciones referidas a los compromisos adoptados en Doha (2001), la cumbre puso una vez más de manifiesto el desencuentro entre ricos y pobres; la reunión terminó con un resonante fracaso, sin acuerdos para avanzar en la liberalización del comercio global ni en agricultura ni en ningún otro tema de negociación. El

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

fracaso de Cancún se produjo por la negativa de Estados Unidos, la Unión Europea, Japón y Corea del Sur a comprometerse en la reducción de subsidios que habían prometido en 2001. Hay que entender que no se puede condenar a la miseria a la mayoría de la población del mundo y pedirle al mismo tiempo la liberalización de sus sectores públicos y que aprueben normas favorables a las inversiones de las multinacionales mientras se mantienen los subsidios nacionales. Es lo que está ocurriendo en México desde que se estableció el Tratado de Libre Comercio (TLC) en 1994, en virtud del cual las exportaciones de maíz norteamericano a México se han multiplicado por tres con lo cual los quince millones de campesinos mexicanos que dependen del cultivo del maíz se han visto afectados por el libre comercio y no pueden competir con los precios artificialmente bajos del maíz norteamericano que goza de sustanciosas subvenciones por parte de su gobierno. De la cumbre de Cancún emergió una nueva alianza de países subdesarrollados, el G-22 que une a tradicionales exportadores agrícolas como Brasil y Argentina de América Latina, y a los asiáticos India y China. En el G-22 están representados Argentina, Brasil, Bolivia, China, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Egipto, El Salvador, Filipinas, Guatemala, India, México, Pakistán, Paraguay, Perú, Sudáfrica, Tailandia, Turquía y Venezuela.

Ante el endeudamiento de los países subdesarrollados, agravado por la cuantiosa fuga de capitales, el BM y el FMI aprobaron en 1996 la HIPC (sus siglas en inglés —Heavily Indebt Poor Countries— o —Iniciativa para Países Pobres Altamente Endeudados—) en la que establecieron una serie de condiciones para la reducción de la deuda para un total de cuarenta y un países. Esta iniciativa ha sido criticada por las duras condiciones que se imponen a los potenciales beneficiarios de la misma, hecho que ha motivado que, tras varios meses de campaña, varias organizaciones lograran que en la cumbre de Colonia de 1999 el G7+1 decidiera reformar la iniciativa HIPC, flexibilizando las condiciones exigidas a los países para

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

acogerse a la misma. Además la cumbre adoptó la propuesta de Naciones Unidas de condonar toda la deuda bilateral y contabilizarla como AOD. En relación a la deuda multilateral, la mantenida con las agencias financieras internacionales, el FMI y el BM, no admiten ninguna condonación.

Frente a estos planteamientos de los acreedores han surgido diversas plataformas cuyas propuestas varían entre una reducción sustancial de la deuda a la condonación total. Entre las organizaciones que presionan a favor de medidas más audaces destacan las ONGD y otros colectivos que han llevado a cabo campañas diversas. Aparte de los programas de condonación, están los programas de conversión de deuda en proyectos de inversión y de desarrollo, estableciéndose un tope del 20% como porcentaje máximo negociable.

En la Cumbre del Milenio celebrada en el año 2000 se aprobaron los ODM, suscritos por los jefes de Estado de ciento ochenta y nueve países. En ellos se recoge el compromiso de luchar en el horizonte del año 2015 por reducir a la mitad el porcentaje de personas con ingresos inferiores a un dólar diario (Objetivo 1); lograr la educación primaria universal (Objetivo 2); eliminar las desigualdades de género (Objetivo 3); reducir en dos terceras partes la tasa de mortalidad infantil (Objetivo 4) y la mortalidad materna (Objetivo 5); combatir y reducir la propagación del SIDA, el paludismo y otras enfermedades (Objetivo 6); garantizar la sostenibilidad ambiental (Objetivo 7); desarrollar un sistema financiero y comercial abierto y no discriminatorio, el acceso libre de aranceles y cupos a las exportaciones de los países menos adelantados, la cancelación de la deuda bilateral de los países más endeudados, el acceso a los medicamentos de primera necesidad a precios asequibles y el aprovechamiento de las nuevas tecnologías (Objetivo 8). Sin embargo los ODM no cuentan con recursos financieros para su cumplimiento. En marzo de 2002 se celebró una cumbre para la financiación del desarrollo que aprobó el llamado "Consenso de Monterrey" cuyo contenido *confirmó una vez más que la*

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

comunidad internacional es más proclive a la formulación de declaraciones que a la adopción de compromisos efectivos[5]. Las presiones en la conferencia vinieron de varios países, especialmente de Estados Unidos que veían con preocupación que Naciones Unidas se inmiscuyera en temas económicos relacionados con el comercio y las subvenciones.

Los ODM requieren unos recursos estimados por el propio BM de entre 40 y 60 millones de dólares anuales, esto significa doblar la cuantía de la ayuda al desarrollo hasta un 0,50% del PIB para los países donantes. Según el informe del PNUD (2003), el porcentaje de la AOD en 2001 era el 0,22% del PIB de los países de la OCDE; los objetivos en el mejor de los casos se cumplirán parcialmente y la agenda del desarrollo quedará pospuesta más allá de 2015.

La Unión Europea llevó a la Conferencia de Monterrey el compromiso de alcanzar en 2006 una ayuda equivalente al 0,39% del PIB, porcentaje inferior al casi 0,44% que otorgaba la Unión Europea a principios de los noventa. En cuanto a los Estados Unidos, el presidente George W. Bush presentó en Monterrey la nueva propuesta de ayuda al desarrollo de la Casa Blanca, *The Millennium Challenge Account (MCA),* la *Cuenta para el Reto del Milenio,* considerada por la Administración Bush como la tercera gran iniciativa de ayuda al desarrollo de todos los tiempos, después del Plan Marshall promovido por Harry Truman y la Alianza para el Progreso que impulsó John Kennedy. El MCA vino acompañado de una partida presupuestaria aprobada por el Congreso norteamericano que contempló un gasto adicional de 1.300 millones de dólares en 2004 y el compromiso de aumentar el monto anual a 5.000 millones de dólares en 2006. Además se estableció la agencia financiera Corporación del Reto del Milenio; con esta iniciativa Estados Unidos promueve una ayuda al margen de las agencias internacionales que han venido cumpliendo con esta

[5] Alonso, José A.: "Financiación para el desarrollo: algunas consideraciones", *Ya es hora de cumplir,* 2003, págs. 13-19.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

función, y refleja la política unilateral norteamericana sobre la ayuda al desarrollo.

La nueva estrategia norteamericana forma parte del proyecto que desde hace más de una década está llevando a cabo, concretamente en América Latina, a través del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), ya que los contratos que se firman con la Corporación del MCA son de servicios en áreas claves para el ALCA. Como cuestión novedosa se estableció un nuevo modelo de financiación basado en donaciones, sin embargo, para acogerse a las mismas los países deben comprometerse a cumplir una serie de condiciones que les permita obtener una certificación como beneficiario del MCA. El resultado final es el reforzamiento de lazos de dependencia de los países que se acogen a las donaciones norteamericanas. El dinero gratis a largo plazo resulta más costoso que la propia deuda exterior.

Respecto a los temas económicos, la conferencia de Monterrey revalidó la asimetría en las relaciones comerciales internacionales, la apertura de mercados en los países subdesarrollados, la concesión de subvenciones a la producción agrícola y el establecimiento de aranceles en los países desarrollados. En cambio, mantuvo silencio respecto a la deuda exterior, las inversiones, los paraísos fiscales y la corrupción internacional.

Como quiera que el monto de la ayuda al desarrollo permanece estancado, se ha planteado la necesidad de incorporar nuevas fuentes de ingreso. Entre las propuestas más conocidas están la denominada Tasa Tobin presentada por el premio Nóbel de Economía en 1981, James Tobin, que consiste en un impuesto que grave las transacciones monetarias internacionales; un impuesto sobre combustibles derivados del carbono y por consumo de petróleo, dirigido a gravar el efecto negativo de las emisiones de dióxido de carbono, y a promover la búsqueda de energías no contaminantes; y por último un impuesto sobre el tráfico de armas, cuya recaudación sería muy simple habida cuenta de que la producción de armas

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

está muy concentrada, ya que sólo Estados Unidos, Francia y el Reino Unido controlan el 70% de la venta de armamento.

En cualquier caso, resulta necesario vencer las serias resistencias de poderosos intereses económicos para conseguir un incremento de los fondos para el desarrollo basándose en el establecimiento de estos impuestos.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

II PARTE
CONTEXTO DE LA COOPERACIÓN CANARIA: UNIÓN EUROPEA Y ESPAÑA

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

Capítulo 3
LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO DE LA UNIÓN EUROPEA

3.1. INTRODUCCIÓN

Este capítulo y el siguiente están dedicados al contexto en el que se ubica la cooperación al desarrollo de Canarias, tanto a nivel continental como estatal. La incorporación de Canarias a la Unión Europea ha pasado por diferentes fases, primero fue el "Protocolo 2", según el cual, la región quedaba excluida de la unión aduanera, la política comercial y la política agraria comunitaria, manteniendo el monopolio peninsular del mercado del plátano. Sin embargo, la presión del sector agro exportador hizo que el Parlamento canario adoptara en diciembre de 1989 una resolución mediante la cual Canarias pasó a ser territorio comunitario con un Régimen Económico Especial en virtud de su lejanía y condición insular. Desde el primer momento estuvo incluida entre las regiones Objetivo 1, beneficiarias de Fondos Estructurales debido a su situación económica y social, habida cuenta que la renta per cápita regional estaba por debajo de la media comunitaria. La ampliación de la Unión Europea hacia los países del Este generó dificultades para justificar un tratamiento especial, dado que la renta per cápita de Canarias, tras la ampliación, superó el promedio de la Comunidad ampliada alejándose de la condición de región Objetivo 1. Es precisamente en esa coyuntura, en la que la ultraperificidad se convirtió en el elemento diferenciador al margen de la renta per cápita. En este nuevo contexto de la Unión ampliada, el Tratado de Ámsterdam de 1999 recogió el hecho diferencial de la región como ultraperiférica, contemplado de igual modo en el Tratado Constitutivo de la Unión Europea, con lo cual se dota Canarias de nuevos programas provenientes de los Fondos Estructurales. Todo este anclaje, que resulta complejo por los tiempos de aplicación y las modificaciones que produce en diferentes instrumentos fiscales y comerciales así como los resultados que se obtienen, ha hecho que las

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

cuestiones relativas a la Unión Europea adquieran gran importancia en la Comunidad Autónoma de Canarias, creándose a nivel institucional departamentos exclusivos en esta materia. De igual modo ha quedado reflejado en la reforma del Estatuto de Autonomía de 2006.

Abordamos la cooperación al desarrollo en la Unión Europea con la mirada de la solidaridad hacia los nuevos miembros recién incorporados, que al igual que ocurrió con Canarias hace casi dos décadas, necesitan fondos estructurales para el desarrollo de sus zonas más deprimidas, y también con la perspectiva que los programas de cooperación transfronteriza y la Política de Nueva Vecindad de la Unión Europea sean instrumentos idóneos para la cooperación canaria hacia África Subsahariana, nuestros vecinos naturales.

La cooperación al desarrollo ha sido un aspecto muy importante de la acción exterior de la Unión Europea; los convenios Lomé, los acuerdos firmados con áreas del Mediterráneo y de América Latina, o los sistemas de ayuda Stabex o Sysmin son prueba de ello, constituyéndose en ejes básicos y esenciales de su acción exterior en materia de cooperación desde su fundación, permitiéndole una mayor proyección internacional especialmente en África, América Latina y Asia.

En la actualidad la Unión Europea, junto a sus Estados miembros, es el primer donante mundial de Ayuda Oficial al Desarrollo, con una aportación del 0,53% del PNB total, lejos aún del 0,7% recomendado por las Naciones Unidas. Le siguen Japón y Estados Unidos con una aportación en AOD de 0,28% y 0,10% de sus respectivos PNB. Ahora bien, ¿existe una política de cooperación al desarrollo en la Europa unida?

Las competencias atribuidas en los Tratados constitutivos (Tratado de Roma, 1957) en temas comerciales, y los convenios y acuerdos suscritos, permitieron a la Comunidad Económica Europea ejecutar acciones de cooperación al desarrollo en diversas regiones del mundo; sin embargo, no podemos hablar con propiedad de una política comunitaria de cooperación

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

al desarrollo sino a partir de la firma del Tratado de la Unión Europea (TUE) en 1992, que incluyó el Título XVII de Cooperación al Desarrollo, artículos 130 U al 130 Y, recogido en el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (CE) bajo el Título XX, artículos 177 al 181 y en el Tratado de la Constitución Europea, en la Parte III, Título V, capítulo IV, artículos III-316 al III-321; dando paso a una actuación comunitaria más cohesionada y eficaz en materia de cooperación, aunque siga contemplándose como complementaria de las llevadas a cabo por los Estados miembros.

La cooperación para el desarrollo se enmarca en los principios y objetivos de la acción exterior de la Unión Europea, siendo el principal la reducción y erradicación de la pobreza. Los criterios que la orientan son de *complementariedad* con las políticas de cooperación de los Estados miembros, lo que da cuenta de la importancia que tiene para los Estados, ya que no se plantea una cesión de soberanía en esta materia; de *coherencia,* en el entendimiento que se deben tener en cuenta los objetivos de la cooperación al desarrollo en la elaboración y aplicación de otras políticas de tal forma que no se presenten contradicciones entre, por ejemplo, la política comercial o agrícola y la política de cooperación; y por último, de *coordinación* entre la Comunidad y los Estados miembros.

En cuanto a los ámbitos de actuación de la política de cooperación al desarrollo de la UE están los países de África, Caribe y Pacífico (ACP); los mediterráneos (MED); los de América Latina (AL); y los de Europa Central y Oriental (PECO) y la antigua Unión Soviética o Nuevos Estados Independientes (NEI). A continuación analizaremos la evolución de esta política en sus respectivos ámbitos.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

3.2. LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO CON LOS PAÍSES DE ÁFRICA, CARIBE Y PACÍFICO (ACP)

Cuando se firmó el Tratado de Roma en 1957, la mayoría de los países subdesarrollados que hoy forman parte de los llamados ACP eran todavía colonias con las que, especialmente Francia e Italia, mantenían relaciones comerciales sobre todo en materia agrícola. El establecimiento de la Política Agraria Comunitaria (PAC) afectaba de alguna manera las tradicionales corrientes comerciales, por esta razón surgió la preocupación por parte de los Estados comunitarios de regular las relaciones con los países y territorios de ultramar, de esta forma se incorporó al Tratado de Roma el régimen de asociación con los Países y Territorios de Ultramar (PTUM), regulado en los artículos 131 a 136 del Tratado de la Comunidad Económica Europea (TCEE), y que sirvió de marco jurídico para los convenios y protocolos que posteriormente la CEE firmó con sus antiguas colonias. Esto permitió a Europa mantener los flujos comerciales agrícolas procedentes de las ex-colonias, tanto las de influencia francesa como italiana. En esta línea se firmó en 1958 el primer Fondo Europeo de Desarrollo (FED), del que se beneficiaron treinta y un países con una aportación económica de 582 millones de ecus, la ayuda se destinó a proyectos de infraestructura y se localizó en países y territorios de ultramar del África francófona.

3.2.1. El decenio de la descolonización: las convenciones de Yaundé

La década de los sesenta estuvo protagonizada en África por el proceso de descolonización, las antiguas colonias se incorporaron a la sociedad internacional como Estados soberanos replanteándose las relaciones comerciales entre las antiguas metrópolis y los nuevos Estados independientes, de tal forma que dieciocho países, todos francófonos y africanos, constituyeron una agrupación denominada Estados Africanos y Malgaches Asociados (EAMA) con el objetivo de adoptar estrategias

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

comunes de cara a la CEE. Fruto de estas iniciativas se firmó en 1963 la Convención Yaundé I (Camerún) entre la CEE y los EAMA que se suscribió tras la independencia de un gran número de países africanos (todos ex-colonias francesas excepto Guinea Conakry, Somalia y las ex-colonias belgas). Yaundé I constituyó un acuerdo comercial que intentó preservar los flujos comerciales existentes, de tal forma que los productos podían circular libremente exentos de aranceles entre la CEE y los EAMA y viceversa; sin embargo, un protocolo anexo al convenio permitía establecer derechos aduaneros si ciertas circunstancias lo exigían con lo que se desvirtuaba el objetivo inicial, los más perjudicados fueron los países africanos. Así mismo se estableció el segundo FED con una dotación de 730 millones de ecus que benefició a dieciocho países.

Yaundé II se firmó en 1969, fue el segundo Convenio de Asociación entre la CEE y los Estados EAMA a los que se incorporó Islas Mauricio; respecto al anterior acuerdo, Yaundé II abarcó no sólo aspectos comerciales, ampliándose al campo técnico-financiero. También se aprobó el tercer FED con una dotación de 918 millones de ecus.

3.2.2. Los años setenta y ochenta: los convenios de Lomé

El primer Convenio Lomé de Cooperación para el desarrollo entre la CEE y los Estados ACP se firmó en Togo en febrero de 1975. El acuerdo adoptado se sustentó sobre la idea de una dependencia mutua y relaciones de igualdad, introdujeron mecanismos como el STABEX, un fondo destinado a mantener el nivel de ingresos de los países exportadores de materias primas que podrían verse afectados por caídas de los precios a nivel internacional; además reforzaron las estructuras institucionales facilitándose el diálogo entre los asociados. El cuarto FED se dotó de 3.390 millones de ecus. El convenio fue suscrito por cuarenta y seis países de los ACP.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

Aunque se pusieron muchas esperanzas en Lomé I, el acuerdo decepcionó a los ACP que se quejaron de promesas incumplidas; la crisis económica de principios de los setenta trajo como consecuencia una recesión en los países desarrollados que llevaron a la CEE a implantar medidas proteccionistas que iban en contra del espíritu y la letra de Lomé, llegando a interrumpirse el diálogo entre los socios. Por su parte, los países afectados no vieron otra salida que la de endeudarse para mantener un mínimo nivel de crecimiento económico que en el África subsahariana cayó en un 20% anual entre 1961 y1973, pasándose a una media de 0,1% anual entre 1973 y 1983.

En este marco de recesión económica se firmó en 1979 el segundo convenio Lomé entre la CEE y los Estados ACP, que no significó gran cosa ante los problemas a los que se enfrentaban los países subdesarrollados; se introdujo el mecanismo del SYSMIN, cuyo objetivo fue garantizar los ingresos de los países exportadores de minerales (cobre, cobalto, fósforo, manganeso, bauxita, estaño, piritas de hierro y mineral de hierro aglomerado) que podían verse afectados por caídas de precios en el mercado internacional. Lomé II vinculó a cincuenta y siete Estados ACP, donde ya estaban incluidos los lusófonos. Además, se aprobó el quinto FED con una dotación de 5.227 millones de ecus. A pesar de todo el balance de Lomé II tampoco resultó tan positivo como esperaban sus socios, los flujos comerciales de la CEE hacia África se mantuvieron, pero descendieron notablemente las exportaciones de África hacia la CEE.

La década de los ochenta estuvo caracterizada por un agravamiento en la situación de los países subdesarrollados; el peso de la deuda exterior, la marginación progresiva de África del comercio internacional, los ajustes estructurales promovidos por el FMI y el BM marcaron el contexto en el que se firmó el III Convenio Lomé, que será el más representativo de todos; participaron cuarenta y cinco Estados africanos, trece del Caribe y ocho del Pacífico, sesenta y seis en total. La característica general de Lomé

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

III fue la gran diversidad entre sus participantes, se encontraban desde los países más pobres del mundo como Burkina Fasso o el Chad, con 159 y 80 dólares de renta per cápita a otros como Bahamas con 4.256 dólares per cápita.En Lomé III se plasmaron algunas ideas formuladas en la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas en 1974. Por su parte el sexto FED se dotó con 8.500 millones de ecus, la mayor de las asignaciones consignadas hasta entonces para cooperación por parte de la Comunidad Económica Europea.

3.2.3. Los años noventa: Lomé IV

A finales de la década de los ochenta nos encontramos con cambios en la estructura de la sociedad internacional que pone fin a la etapa de la Guerra Fría, iniciándose un nuevo orden internacional. A nivel comunitario se estableció el mercado interior europeo con el Acta Única Europea.

En este contexto se firmó el IV Convenio Lomé en el que participaron setenta países ACP y tuvo una duración de diez años, incorporándose por primera vez un país latinoamericano de tradición hispana, la República Dominicana. Lomé IV adoptó una nueva filosofía sobre la cooperación que abarcó no sólo aspectos financieros y comerciales; el respeto a los derechos humanos, la protección del medio ambiente, la cooperación cultural y social, la cooperación agrícola y de seguridad alimentaria se añadieron a los objetivos de la cooperación con los ACP. Los nuevos propósitos se implementaron a través de doce grandes áreas de desarrollo como medio ambiente, agricultura, pesca, productos básicos, industria, minería, energía, empresas, servicios, comercio, cultura y regiones. En materia de desarrollo industrial la UE creó el Centro para el Desarrollo Industrial (CDI), una institución paritaria ACP-UE con sede en Bruselas, cuyo objetivo es impulsar la cooperación mediante partenariados en materias financieras, técnicas y comerciales entre pequeñas y medianas

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

industrias establecidas en los países ACP y empresas de la Unión Europea. Cuenta con una red ACP y una red UE; en España la red está constituida por instituciones especializadas en la promoción exterior que han firmado acuerdos de cooperación con el CDI. Entre las instituciones que forman parte de la red están: Promociones Exteriores de Canarias (PROEXA); el Instituto de Comercio Exterior; Consorci de Promoció Comercial de Catalunya (COPCA); Sociedad para la Promoción y Reconversión Industrial (SPRI); Instituto de Fomento de Andalucía (IFA), y, la Compañía española de financiación del desarrollo (COFIDES).

El Convenio de Lomé IV introdujo el concepto de cooperación descentralizada, definido como *un nuevo enfoque en las relaciones de cooperación que busca establecer relaciones directas con los órganos de representación local y estimular sus propias capacidades de proyectar y llevar a cabo iniciativas de desarrollo con la participación directa de los grupos de población interesados, tomando en consideración sus intereses y sus puntos de vista sobre el desarrollo* (Pérez de Armiño, 2000: 122). El séptimo FED se dotó de 10.800 millones de ecus.

En 1995, bajo la presidencia española en la Unión Europea (segundo semestre de 1995), se llevó a cabo la revisión del Convenio de Lomé IV. Algunas de las innovaciones fueron la inclusión de una cláusula que permite la suspensión total o parcial de la cooperación en caso de violación de los derechos humanos, apoyo presupuestario para llevar a cabo los ajustes estructurales, flexibilidad en el procedimiento para la concesión de las ayudas y el alivio en la carga de la deuda. Otra innovación fue la aplicación parcial del Convenio a Sudáfrica, que había eliminado el régimen del apartheid. Asimismo se aprobó el octavo FED, dotado de 13.307 millones de ecus.

3.2.4. El Acuerdo de Cotonou (2000)

Lomé V, que tomó el nombre de Acuerdo de Cotonou vino precedido de una serie de cambios que se produjeron en el sistema

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

económico internacional. Como apuntan Gómez Galán y Sahahuja (1999: 126), el proceso de liberalización generalizada que se emprendió tras la firma de los Acuerdos de la Ronda Uruguay del GATT en 1994, así como la creación ese mismo año de la OMC, defensora del multilateralismo y el desarme arancelario, provocaron la reducción del margen de preferencia disfrutado por los países ACP, repercutiendo negativamente en sus exportaciones y disminuyendo su participación en el mercado comunitario.

El nuevo acuerdo de Cotonou, firmado en Benin en junio de 2000 por un período de veinte años introdujo una serie de novedades entre las que destacamos la lucha contra la corrupción a través de un procedimiento sancionador; una mayor condicionalidad en la concesión de ayudas vinculada a la defensa de los principios democráticos, los derechos humanos y el Estado de derecho; el reforzamiento de una cláusula de suspensión, en virtud de la cual si una de las partes considera que se han producido violaciones graves a los derechos humanos puede suspender la cooperación o limitarla; un sistema de partenariado a fin de establecer relaciones de colaboración y de responsabilidad compartida; la inclusión del buen gobierno[1]; la lucha contra la pobreza, según el enfoque del BM y del FMI, en el sentido de aplicar programas de ajuste estructural y realizar reformas que promuevan las inversiones privadas.

[1] El concepto *buen gobierno* (good governance) surgió a raíz de un estudio realizado por el BM en 1992 sobre la crisis en el África Subsahariana. El informe señalaba que el fracaso de la aplicación de las Políticas de Ajuste Estructural (PAE) en el continente se debían precisamente al *mal gobierno* (poor governance) existente. A partir del informe, los donantes de ayuda al desarrollo han incluido el *buen gobierno* como una condición para la concesión de AOD.

A *buen gobierno* le ocurre lo mismo como concepto que a *desarrollo*, según quién lo utilice puede tener un significado u otro. Para las instituciones de Bretton Woods (BM, FMI) el concepto está asociado a la aplicación de los PAE, si bien en sus informes señalan como características del buen gobierno la rendición de cuentas, la transparencia y el Estado de derecho. Para el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el buen gobierno requiere participación pública, tiene en cuenta los factores culturales, las particularidades nacionales y la participación social.

Desde una perspectiva crítica, se apunta que el buen gobierno no debe ser una condición previa para la concesión de ayuda, señalándolo como un mecanismo de control político sobre los países pobres y que puede, en última instancia, justificar los recortes de la ayuda internacional. Defienden la idea de que los pueblos son soberanos para darse sus propios gobiernos.

En esta materia Luis de Sebastián señalaba en un artículo publicado en *El País* el 14 de junio de 2002, titulado "Una nueva decepción" que *no se puede esperar a que las naciones africanas sean un modelo de gobernación y democracia para ayudar a los que sufren, esperar a que las naciones africanas sean democracias perfectas para darles más ayuda sólo perpetuaría el círculo vicioso de la pobreza y de la fragilidad de la democracia. Hay que ayudar ahora para que la salud, el desarrollo, el progreso social y la democracia sean una realidad en África.*

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

Asimismo, el acuerdo estableció un marco de cooperación económica y comercial que promueve la reestructuración de los ACP en uniones aduaneras y de libre cambio regionales e introduce un régimen recíproco con la UE; las nuevas zonas son: Comunidad del Caribe (CARICOM), que cuenta con once miembros a los que se han sumado Haití, Surinam, República Dominicana y Cuba; Comunidad de África del Este (EAC) con Kenya, Uganda y Tanzania; Comunidad del Pacífico, que reúne a todas las islas—Estado en torno a Papúa—Nueva Guinea; Comunidad para el Desarrollo de África del Sur (SADC), que reúne a los países del cono sur africano, con Sudáfrica como eje; Comunidad para el Desarrollo de África Central (UDEAC), con Camerún, Congo (Brazaville), Gabón, Guinea Ecuatorial y República Centroafricana; Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (UEMOA), con ocho países de África Occidental de la zona monetaria del franco (Búster, 2002).

En relación a este grupo de países, debemos señalar que ante el proceso de globalización, el interés de la Unión Europea hacia los ACP ha ido perdiendo importancia en aras de otras regiones como los Países de Europa Central y Oriental (PECO); por esta razón el África Subsahariana ha sufrido importantes recortes de AOD con graves consecuencias para el cumplimiento de los ODM, que según los últimos datos de Naciones Unidas no alcanzará el objetivo de reducir a la mitad el número de personas que viven en la pobreza extrema para el año 2015. Es la región donde la disminución de pobres fue la más baja a lo largo de la década de los noventa, se pasó de un 48 a un 47 por ciento, apenas un 1%, mientras que en el mismo período en el Este de Asia el porcentaje de pobres disminuyó del 28 al 14 por ciento, y del 44 al 37 por ciento en el Sur de Asia. A esto hay que añadir que en África Subsahariana, en la actualidad, más de 28 millones de personas padecen el SIDA, alrededor del 40% de los niños y niñas no acuden a la escuela y que 47 de los 48 países subsaharianos incumplirán el objetivo cinco de los ODM de reducir la mortalidad

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

materna. Frente a estos datos, la ayuda oficial al desarrollo de los países donantes destinada a África disminuyó un 40% en la década de los noventa a pesar de la gravedad extrema por la que atraviesa la región.

Según estimaciones de Naciones Unidas hacen falta entre 25.000 y 35.000 millones de dólares para alcanzar los ODM en esta región; sin embargo, en 2002 los recursos disponibles eran de 12.000 millones de dólares. Respecto a la deuda, tampoco se han impulsado iniciativas serias, de tal forma que, por ejemplo, Zambia gasta más al año en los pagos de la deuda (183 millones de dólares al año) que lo que emplea en educación y salud. En este sentido *el éxito o fracaso de la comunidad internacional en el logro de los ODM va a depender en gran medida de los avances experimentados en el continente africano*[2].

3.3. LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO EN EL MEDITERRÁNEO

La cuenca del Mediterráneo ha tenido gran importancia para Europa a lo largo de la historia; Francia, ocupó Argelia en 1830 declarándolo territorio francés en 1848, y en 1881 instituyó un protectorado sobre Túnez; junto a España, establecieron un protectorado sobre Marruecos en el siglo XIX; mientras Italia y Gran Bretaña, ocuparon Libia y Egipto, respectivamente.

Durante la Segunda Guerra Mundial el Mediterráneo se convirtió en un campo de batalla donde las potencias europeas lucharon por el control de sus colonias de tal forma que los resultados de la guerra para vencedores y vencidos también se reflejaron en la zona. Italia perdió Libia, que se convirtió en territorio bajo administración fiduciaria de Naciones Unidas, mientras Francia reforzó su presencia. Después de la guerra, los franceses tenían muy claros sus objetivos en el Mediterráneo, fomentaron la emigración hacia Marruecos, Argelia y Túnez, de tal modo que mediados de

[2]González, C.: "Los lentos progresos en el logro de los objetivos del milenio: África Subsahariana a la cola", *La realidad de la ayuda 2003-2004*. Barcelona: Ediciones Octaedro, 2003, pág. 16.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

los cincuenta había una numerosa población francesa asentada que fundamentalmente se dedicaba a la agricultura y el comercio.

Con la descolonización, varios países accedieron a la independencia política mediante procesos diferenciados. Argelia lo hizo a través de un frente nacionalista (FLN), que surgió de la propia lucha de liberación nacional; una vez obtuvo la independencia rompió radicalmente con la potencia colonial tomando medidas de nacionalización para recuperar las tierras de cultivo que se hallaban en manos de los europeos y controlar recursos minerales como fosfatos, petróleo y hierro. El proceso descolonizador introdujo cambios en la estructura social y económica del país que se orientó hacia el cooperativismo y el control del Estado sobre los principales sectores económicos. Hay que tener en cuenta que un tercio del área cultivable y la mayor parte de las tierras de regadío estaban en poder de los colonos franceses[3], después de la revolución argelina en 1962 esas tierras fueron tomadas por los trabajadores que las pusieron a producir bajo el sistema de autogestión.

Túnez accedió a la independencia de forma pactada con la potencia colonial, así las corrientes menos radicales del nacionalismo tunecino, dirigidas por Burguiba, suscribieron en 1956 un tratado con Francia logrando la independencia, pero añadieron una cláusula que mantuvo el establecimiento de tropas francesas en el país.

En cuanto a Marruecos el sentimiento anticolonial fue canalizado a través de los sultanatos que a su vez eran controlados por las potencias coloniales de tal forma que Francia y España disponían e imponían sultanes hechos a su medida. En 1956, tras negociaciones con las metrópolis, Marruecos accedió a la independencia convirtiéndose en reino, con lo que el sultán pasó a ser rey. Se introdujeron mejoras técnicas, pero la forma y tenencia de la tierra no sufrieron transformaciones sustanciales.

[3] Algeria: Country Profile 1990-91. The Economist Intelligence Unit.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

Argelia y Túnez mantuvieron posteriormente una política antiimperialista y de solidaridad con los países árabes, así como relaciones amistosas con los países socialistas. Marruecos siguió una política pro-occidental, estrechando vínculos con Francia, Estados Unidos y la antigua República Federal Alemana.

Durante la Guerra Fría el Mediterráneo fue un campo de batalla para las grandes potencias, Estados Unidos intervino en el área a través del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y el apoyo indiscutible a Turquía e Israel; la antigua Unión Soviética a través de una ofensiva diplomática buscó el acercamiento de los Estados que se independizaban; y Europa por su parte, trataba de recuperar el espacio que durante la colonización estuvo bajo su absoluto control, esto le llevó a tomar una serie de iniciativas, básicamente de tipo económico, que le permitiera mantener cierta influencia en la cuenca del Mediterráneo, aprovechando las tradicionales relaciones comerciales que venían desde la época colonial.

Con el fin de la Guerra Fría la región cobró mayor importancia para Europa ya que se perfiló con mayor fuerza como su zona natural de influencia política y económica. A efectos de la cooperación con la Comunidad Económica Europea, hay que diferenciar varios grupos de países: el Magreb (Argelia, Marruecos y Túnez); Oriente Próximo (Israel y los territorios palestinos ocupados por Israel que están bajo la administración de la Autoridad Nacional Palestina —ANP—); el Mashrek (Egipto, Jordania, Líbano y Siria); y el Mediterráneo Norte (Turquía, Malta y Chipre).

Las relaciones de cooperación euro mediterráneas han pasado por varias etapas que van desde la Política Global Mediterránea de 1972, la Política Mediterránea Renovada de 1990, la Política del partenariado Euro-mediterráneo de 1995 hasta la Nueva Política de Vecindad de 2003. A continuación haremos un breve análisis de sus repercusiones en la región.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

3.3.1. La Política Global Mediterránea (1972)

El Tratado de Roma (1957) puso en marcha la Política Agraria Comunitaria (PAC) que afectó las exportaciones de los productos agrícolas de los países mediterráneos no comunitarios, en especial los de origen magrebí que antes de 1957 abastecían a las metrópolis; las tensiones originadas por la PAC hicieron que la Comunidad adoptara una serie de acuerdos comerciales orientados a las importaciones agrícolas provenientes de los países mediterráneos no comunitarios que se implementaron a partir de 1969.

Los acuerdos bilaterales firmados (ver diagrama 3.1) con los países del Magreb permitieron una reducción del 80% de la Tarifa Externa Común para los productos agrícolas, siendo los más favorecidos Túnez y Marruecos. Respecto a Argelia, el peso de los hidrocarburos en su economía le permitió mantener una mayor independencia en relación a la Comunidad, ya que en todo caso era Europa quien necesitaba los recursos energéticos argelinos.

El Consejo Europeo celebrado en octubre de 1972, en la Cumbre de París, aprobó "La Política Global Mediterránea" (PGM) cuyo objetivo era *contribuir al desarrollo económico de los PTM (países terceros mediterráneos), ya que este requisito era imprescindible para el mantenimiento de la paz y estabilidad en el Mediterráneo*[4]. En este marco, se firmaron en 1976 los "Acuerdos de Cooperación Económica, Financiera y Técnica" y los "Primeros Protocolos Financieros" que beneficiaron a los países mediterráneos del Magreb (Marruecos, Argelia y Túnez) y un año más tarde a los del Mashrek (Egipto, Jordania, Líbano y Siria), cubriendo el período de Noviembre de 1978 a Octubre de 1981, contando con una dotación económica de 639 millones de ecus.

[4] Ramón, Marga: "La Política Mediterránea renovada de la Comunidad Europea", *Boletín ICE,* 29 de abril-5 de mayo, 1991, págs. 1387-1391.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

La subida de los precios del petróleo en 1973 y la crisis energética tuvo consecuencias negativas para los países mediterráneos, ya que Europa endureció sus medidas proteccionistas en el terreno industrial y agrícola, afectando a las exportaciones de los PTM y poniendo en peligro la PGM. La crisis en Europa pudo más que los acuerdos firmados, de tal forma que a finales de los setenta los países mediterráneos se vieron obligados a aceptar los "Acuerdos Voluntarios de Restricciones (AVRs)", que limitaban las exportaciones de productos textiles a la Comunidad. Estos acuerdos afectaron especialmente a Túnez y Marruecos y distorsionaron los objetivos iniciales de la PGC.

Tras el ingreso de Grecia en 1981 se firmaron los "Protocolos de los Acuerdos de Cooperación como consecuencia de la adhesión de Grecia a la CEE", con Marruecos en 1982, y con Argelia y Túnez en 1983. En ellos se establecieron las medidas transitorias de adaptación a la nueva situación. También se suscribieron los "Segundos Protocolos Financieros" destinados a los países del Magreb y del Mashrek, vigentes hasta 1986, con una dotación económica de 975 millones de ecus.

En 1985, ante las perspectivas del ingreso de España y Portugal, el Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores redefinió la PGM con la intención de adoptar medidas que protegieran las exportaciones tradicionales de los países terceros mediterráneos; en base a ello se firmaron en 1987 los "Protocolos Adicionales a los Acuerdos de Cooperación" en los cuales se les daba a los productos magrebíes el mismo tratamiento arancelario que el aplicado a los productos provenientes de España y Portugal. Además se firmaron los "Terceros Protocolos Financieros", destinados al Magreb y al Mashrek, vigentes hasta octubre de 1991, con una dotación económica de 1.618 millones de ecus.

En opinión de Fathallah Oulalou, ex-ministro de Finanzas de Marruecos *los acuerdos firmados en 1976 debían mantener las corrientes comerciales entre las dos partes y promover también una cooperación de dimensión múltiple. Pero el*

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

contenido y el espíritu de estos acuerdos no fueron respetados. Al contrario, las exportaciones agrícolas magrebíes hacia Europa descendieron y la industrialización no ha tenido los resultados significativos que se esperaban. El carácter global de la política mediterránea en Europa, se tradujo en una discriminación a favor de España e Israel, en detrimento de Túnez y de Marruecos. En efecto, en aras del globalismo, la Comunidad adoptó un estatus similar para las exportaciones agrícolas provenientes de diferentes países mediterráneos, lo que molestó a algunos países como los del Magreb que habían tenido el monopolio de las preferencias arancelarias bastante antes de su independencia. Por el contrario, Israel, España y Grecia se han beneficiado del acercamiento europeo de cara al Mediterráneo"[5].

3.3.2. La Política Mediterránea Renovada (1990)

Los cambios ocurridos a nivel internacional obligaron a la Comunidad Económica Europea a revisar su política de cooperación; la apertura de los países del Este a la economía de mercado y el desmembramiento de la antigua Unión Soviética parecía disgregar la atención de la Comunidad hacia el Mediterráneo. Razones sobradas había para ello, en especial por el papel jugado por Alemania en la reunificación europea y el coste económico que ello conllevó, así como el reconocimiento unilateral por parte de Alemania de los nuevos Estados de Eslovenia y Croacia, producto de la crisis yugoslava, de tal forma que el socio más fuerte de la Comunidad ponía sus ojos en sus antiguos mercados naturales.

Por otra parte en el Mediterráneo, el Magreb constituye la frontera sur de la Comunidad, con un flujo de emigración irregular que repercute socialmente en una Europa que envejece progresivamente y que va dejando atrás al Estado del Bienestar; a ello hay que añadir el crecimiento demográfico en los países del Mediterráneo Sur, la inestabilidad política de

[5]Oulalou, Fathallah: "La problematique de la cooperation maghrebine face au dynamisme de la Comunauté Europenne », *ponencia presentada en el Seminario Europa-Magreb: el futuro de la Cooperación,* Asociación de periodistas europeos, 1989.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

la región, y el auge de los movimientos fundamentalistas antioccidentales que participan a nivel político gozando de apoyo popular, como fue el caso de Argelia, donde en 1991 el Frente Islámico de Salvación (FIS) ganó las elecciones que posteriormente fueron abolidas por una Junta Militar. Esta nueva situación hizo que la Comunidad reformulara su cooperación hacia el Mediterráneo, dedicando mayores recursos, no tanto a mantener su influencia como en épocas anteriores, sino a promover la estabilidad política y la recuperación económica. Todo ello repercutió en beneficio de la propia Europa que mantuvo los flujos comerciales, especialmente en bienes de capital y productos manufacturados, así como el importante abastecimiento energético procedente de Argelia.

La nueva situación llevó a la Comisión a aprobar la "Política Mediterránea Renovada", que incluyó una serie de concesiones comerciales tales como el desarme arancelario para los productos agrícolas contemplados en los Acuerdos de Cooperación y el aumento en un 5% de los cupos para productos sometidos a contingentes arancelarios. En materia financiera se firmaron los "Cuartos Protocolos Financieros" con una dotación económica de 2.075 millones de ecus que tenían como objetivo el desarrollo agrario, la potenciación de otros sectores productivos, los programas de formación y la protección del medio ambiente. Además se incluyó la cooperación financiera horizontal para proyectos de interés regional, y para promover el ajuste estructural, con una dotación económica de 2.330 millones de ecus. En materia política, se incluyó por primera vez una declaración sobre la importancia del respeto a los derechos humanos y la promoción de los valores democráticos.

3.3.3. De la Cumbre de Barcelona (1995) a la Estrategia Común de la UE (2000)

La Conferencia de Barcelona celebrada bajo la presidencia española en noviembre de 1995 decidió dar un nuevo impulso a sus relaciones con los países terceros mediterráneos a través de la Política del Partenariado

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

Euro-mediterráneo con el fin de fomentar relaciones de responsabilidad compartida. Los objetivos planteados eran acelerar el ritmo de desarrollo socioeconómico, mejorar las condiciones de vida, reducir las diferencias entre el norte y el sur del Mediterráneo, y promover la cooperación y la integración regional. La Cumbre aprobó la "Declaración de Barcelona" que estableció la Asociación Euromediterránea, cuyos participantes asumieron la importancia estratégica de la región y la existencia de problemas y conflictos que necesitaban una solución común. Para tal fin se convino en establecer una colaboración global, que abarcaba aspectos políticos, de seguridad, económicos, sociales, culturales y humanos. Asimismo, la Cumbre de Barcelona intentó reactivar, a través de algunos encuentros bilaterales en los que participó Yasser Arafat, las negociaciones de paz en Oriente Próximo, en el marco de los Acuerdos de Paz de Oslo y Washington que ya empezaban a deteriorarse.

En el contexto de la Política Mediterránea Renovada y el Partenariado euro-mediterráneo se firmaron, a partir de 1996, distintos acuerdos de asociación euro-mediterráneos con los países del Magreb y del Mashrek que tienen por objetivo la creación de una zona de libre cambio en el horizonte del año 2010.

Finalmente, el Consejo Europeo celebrado en junio de 2000 adoptó la Estrategia Común[6] que abarca todas las relaciones de la UE con todos sus socios en el proceso de Barcelona y con Libia, pero no incluye las relaciones bilaterales con los países mediterráneos candidatos a la adhesión a la UE, ya que dichas relaciones están cubiertas por el proceso de adhesión. La Estrategia Común reafirma los objetivos de la Declaración de Barcelona y hace una especial referencia a trabajar por el fortalecimiento de la estabilidad en Oriente Próximo.

[6] DOCE L 183, 22.07.2000 (2000/458 PESC). *Estrategia Común del Consejo Europeo*, de 19 de junio de 2000, para la región mediterránea.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

3.3.4. La Nueva Política de Vecindad de la UE Ampliada (2003)

Tras la ampliación de la Unión Europea, la Comisión aprobó la Nueva Política de Vecindad[7] (NPV) cuyo ámbito de aplicación son las regiones fronterizas; la NPV, también llamada de proximidad, está reservada a algunos países del Este, como Moldavia, Bielorusia, Ucrania y la propia Rusia; y a los países del Sur, como Marruecos, Argelia, Túnez, Egipto, Siria, Jordania, Israel, Líbano y la Autoridad Palestina, que ya forman parte del proceso de Barcelona. A ellos se añadiría Libia, que por el momento no cuenta con ningún tipo de acuerdo con la UE, aunque es muy probable que en un futuro próximo se firme algún tipo de convenio, dada su integración a la sociedad internacional que se ha puesto de manifiesto a través de la visita de medios de comunicación europeos a Libia y la visita de algún jefe de Estado. Quedan excluidos los Balcanes y Turquía, y los Estados del Cáucaso Sur.

En relación a la frontera Sur de la UE hay que señalar que se extiende a lo largo del Mar Mediterráneo (unos 4.000 Km. de este a oeste) y se caracteriza por importantes diferencias de desarrollo entre el norte y el sur, con estrechos vínculos históricos, culturales y humanos; separa a siete Estados comunitarios con sus respectivos vecinos.

[7] COM(2003)393 final: Sentar las bases de un nuevo instrumento de vecindad. Bruselas, 1.07.2003.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

Mar Mediterráneo, frontera sur de la UE

Entre los objetivos de la Nueva Política de Vecindad están el fomento del desarrollo económico en las regiones fronterizas, la cooperación en el medio ambiente, la sanidad pública, la lucha contra la delincuencia organizada, la seguridad de las fronteras y el fomento de acciones locales entre comunidades vecinas. En cuanto al tiempo de aplicación la NPV tiene dos fases, de 2004 a 2006, y de 2007 en adelante.

3.3.5. Los tipos de acuerdos firmados

La Unión Europea ha firmado diferentes tipos de acuerdos con los países mediterráneos, entre los que cabe diferenciar los siguientes:

- En el Mediterráneo Norte, con Malta y Chipre se firmaron Acuerdos de Asociación en 1970 y 1972, respectivamente, en una etapa de preadhesión y de adaptación a la economía comunitaria[8]. Con Turquía, país que ha manifestado sus deseos de pertenecer a la Unión Europea, se firmó un Acuerdo de Asociación en 1963 que posteriormente dio lugar a la creación de una Unión Aduanera en 1995. La aplicación del acuerdo fue cuestionado en varias ocasiones por el Parlamento Europeo que manifestó, de

[8] Ambos países ingresaron en la UE el primero de mayo de 2004.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

forma reiterada, serias reservas habida cuenta del hecho de que en Turquía la pena de muerte no ha sido abolida[9].

- Con Israel se firmó un acuerdo de Cooperación en 1989 que contemplaba el establecimiento progresivo del libre cambio recíproco en el sector industrial y un régimen preferencial recíproco para los productos agrícolas. El acuerdo incluyó la cooperación financiera a través de préstamos del Banco Europeo de Inversiones (BEI). Tras la Cumbre de Barcelona de 1995 se firmó el Acuerdo de Asociación, cuya aplicación ha sido cuestionada por el Parlamento Europeo que adoptó una resolución el 10 de abril de 2002 pidiendo que se suspendiera mientras este Estado ocupa Palestina.
- En los territorios autónomos de Palestina, Gaza y Cisjordania, y en el resto de los territorios ocupados, desde 1986 por decisión del Consejo Europeo se destinan cifras crecientes que van desde los tres millones de ecus de 1988, a los 12 millones de ecus de 1992, con cargo al Presupuesto de la Comunidad Europea y en forma de subvenciones; con esta ayuda se presta asistencia a la población de los territorios ocupados a través de la Agencia de Naciones Unidas para la Ayuda a los Refugiados Palestinos en el Cercano Oriente —UNRWA— (United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Middle East), apoyo a la autonomía establecida en los acuerdos de paz de Oslo y Washington, y la consolidación de la Autoridad Nacional Palestina, siendo la Unión Europea su mayor donante.
- Con la antigua Yugoslavia se firmó un Acuerdo de Cooperación en 1980, se preveía su transformación en un Acuerdo de Asociación, pero la guerra en este país paralizó su aplicación. Tras el desmembramiento de la antigua Yugoslavia la situación ha

[9] En 1999 el dirigente kurdo Abdalá Okalan fue condenado a la pena capital por el gobierno turco, si bien no se llegó aplicar. Además, existen denuncias de organizaciones internacionales como Amnistía Internacional de violaciones de los derechos humanos contra las comunidades kurdas residentes en Turquía.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

quedado de la siguiente manera; con Eslovenia se celebró un Acuerdo de Cooperación en 1992, sustituido por un Acuerdo de Asociación en 1995, año en el que presentó su solicitud de adhesión; con Croacia, si bien no se ha firmado ningún acuerdo, la Unión Europea concede preferencias comerciales para los productos industriales y concesiones para determinados productos agrícolas; con Bosnia Herzegovina no hay acuerdos firmados, pero recibe ayuda financiera para apoyar la balanza de pagos, propiciar el regreso de refugiados e impulsar los derechos humanos; con Serbia y Montenegro no hay acuerdos firmados, prestándose asistencia financiera a Montenegro y Kosovo. En el año 2000 la UE levantó las sanciones contra Serbia que vino acompañado de un plan de ayuda a la reconstrucción y la concesión de preferencias comerciales para Serbia y Montenegro; con Macedonia se firmó un Acuerdo de Cooperación que entró en vigor el 1 de enero de 1998.

- Con Albania se firmó un Acuerdo de Cooperación, denominado de "primera generación" en 1992.
- Con los países del Magreb se han firmado diversos acuerdos: Acuerdos de Cooperación en 1976, que beneficiaron a Marruecos, Argelia y Túnez, y Acuerdos de Asociación a partir de 1996. Con Marruecos se firmó el 26 de febrero de 1996, con Túnez el 1 de marzo de 1998 y con Argelia el 22 de marzo de 2002. Estos últimos contienen una cláusula de derechos humanos vinculante para las partes (ver diagrama 3.1).
- Con los países del Mashrek se han firmado acuerdos de Cooperación desde 1976 en adelante y Acuerdos de Asociación a partir de 1996. Con Egipto se firmó un Acuerdo de Cooperación en 1977, y posteriormente en 2001, un Acuerdo de Asociación[10];

[10]COM (2001)184final-2001/0092(AVC). *Acuerdo de Asociación Euromediterránea entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros y la República Arabe de Egipto.*

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

con Jordania se firmó un Acuerdo de Cooperación[11] en 1978 y en 2002 un Acuerdo de Asociación; con Líbano se firmó un Acuerdo de Cooperación en 1978[12], y un Acuerdo de Asociación en junio de 2002[13]; con Siria se firmó un Acuerdo de Cooperación[14] en 1978, y en diciembre de 2003 concluyeron las negociaciones sobre un Acuerdo de Asociación.

Todos los acuerdos que se han firmado tienen por una parte, una dimensión política de respeto a los derechos humanos y a los principios democráticos, por esta razón incluyen una cláusula democrática; y por otra, una dimensión económica para el establecimiento progresivo de una zona de libre comercio en el Mediterráneo en el horizonte de 2010. Además, se dotaron de una serie de instrumentos como los protocolos financieros quinquenales, que se abastecieron de recursos del presupuesto comunitario y del BEI. Se firmaron cuatro protocolos cuyos períodos de vigencia fueron: primer protocolo, de 1976 a 1981; segundo protocolo, de 1981 a 1986; tercer protocolo, de 1986 a 1991; y cuarto protocolo, de 1991 a 1996. Asimismo se aprobó en 1992 el programa MED, mediante el cual se financiaron acciones comunes a varios socios europeos y mediterráneos en materias referidas a medio ambiente, desarrollo de empresas mediterráneas, transporte, energía y telecomunicaciones. Este programa se descentralizó en varias áreas, Med-urbs, Med-campus, Med-invest, Med-Avicenne y Med-Media. Posteriormente, en 1996, se aprobó el programa MEDA que sustituyó a los protocolos financieros, constituyendo el principal instrumento para la puesta en marcha del partenariado euro-mediterráneo adoptado en la Cumbre de Barcelona. Su objetivo es incentivar las inversiones privadas europeas en el Mediterráneo, mediante el desarrollo de

[11] DO L 268 de 27.09.1978. *Acuerdo de Cooperación entre la CEE y Jordania.*
[12] DO L 267 de 27.09.1978. *Acuerdo de Cooperación entre la CEE y Líbano.*
[13]Líbano contempla la pena de muerte, en virtud de la cual hubo tres condenas a muerte en 2004. La presidencia irlandesa de la UE en aquél momento, intervino ante las autoridades libanesas en relación con las ejecuciones que se proyectaban realizar, pese a lo cual se llevaron a cabo.
[14] DO L 269 de 27.09.1978. *Acuerdo de Cooperación entre la CEE y Siria.*

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

instrumentos para empresas *joint ventures*[15]. Tales instrumentos son el ECIP[16], BRE y BC-NET. Los países beneficiarios de este programa son: Argelia, Chipre, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Malta, Marruecos, Territorios Ocupados de Palestina, Siria, Túnez y Turquía, y los períodos de vigencia han sido, programa MEDA I[17], de 1995 a 1999; y programa MEDA II[18] de 2000 a 2006.

La cooperación en el Mediterráneo ha contado con otros instrumentos financieros como los programas INTERREG[19], de aplicación en las regiones fronterizas de la UE; sus recursos proceden de los Fondos Estructurales y constituyen un instrumento de cooperación transfronteriza que incluye programas de cooperación bilateral (Interreg A), y programas de cooperación subregional y transnacional más amplios (Interreg B); los períodos de vigencia de estos fondos han sido, Interreg I, de 1990 a 1993; Interreg II, de 1994 a 1999; y Interreg III, de 2000 a 2006.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

[15] Las *joint ventures* son empresas de riesgo compartido que se forman por acuerdos asociativos entre dos o más partes que tienen intereses económicos comunes y a largo plazo. Comparten la inversión, los costos y los riesgos empresariales. Es una estrategia de expansión empresarial y de inserción en el mercado mundial.

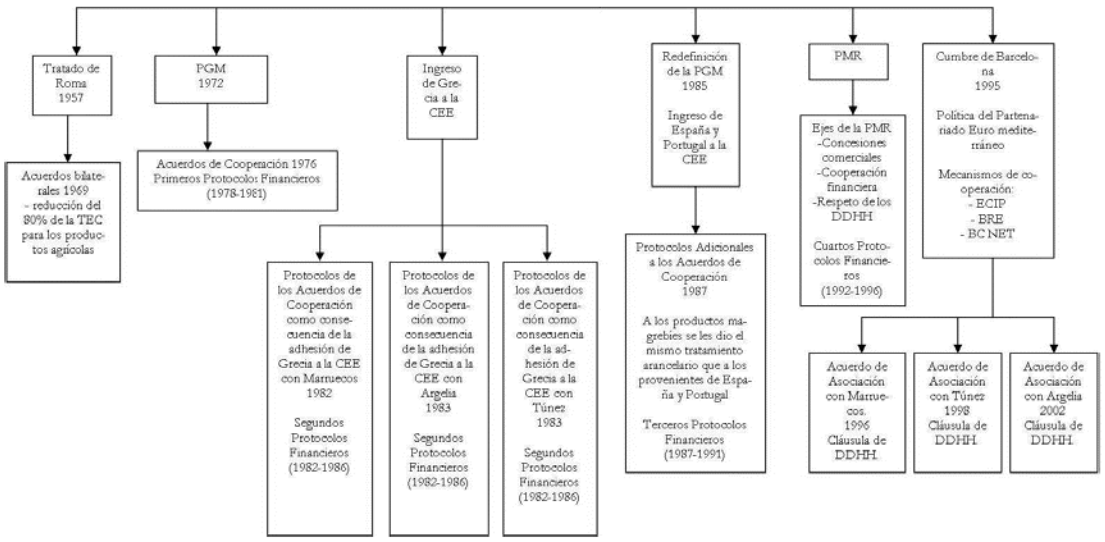
[16] El ECIP (European Community Investment Partners) es un instrumento que aborda un tipo de cooperación al desarrollo que se inscribe en el marco de las políticas de libre mercado, neoliberales, que destaca el papel de las inversiones extranjeras en el desarrollo económico de los países subdesarrollados. Es un instrumento orientado a la búsqueda de rentabilidad, por lo que no se identifican sectores prioritarios. En la Comunidad Europea el Comité ECIP es quien resuelve las solicitudes de financiación a través de este instrumento, que podrán cursarse directamente a la CE por un organismo establecido para ello como una Cámara de Comercio, una asociación profesional o una Agencia de Promoción de Inversiones, o a través de un Intermediario Financiero (IF) de la red ECIP, pudiendo ser bancos comerciales, de negocios o instituciones financieras de desarrollo de los países miembros de la UE o de los países mediterráneos. Los IFs españoles son: el Banco Bilbao Vizcaya, Banco Español de Crédito, Banco Exterior de España, Compañía Española de Financiación del Desarrollo, Cofides, S.A., Banco Santander y Banco Sabadell.

[17] Reglamento (CE) N° 1488/96 del Consejo de 23 de julio de 1996 relativo a las medidas de acompañamiento financieras y técnicas (MEDA) de las reformas de las estructuras económicas y sociales en el merco de la colaboración euromediterránea. (Diario Oficial 189 de 30.07.1996).

[18] Reglamento CE N° 2698/2000.

[19] Los programas INTERREG han sido un instrumento específico de cooperación transfronteriza. Sus recursos se han nutrido del FEDER, ya que están enmarcados dentro de este Fondo.

Diagrama 3.1*. Evolución de la cooperación comunitaria en el Magreb



***Elaboración propia basada en documentos oficiales de la Comisión Europea**

3.4. LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA

Las relaciones entre la Comunidad Económica Europea y América Latina se iniciaron a partir de que los embajadores latinoamericanos en Bruselas constituyeron el Grupo Latinoamericano (GRULA), con el que la Comunidad inició una serie de conversaciones. De 1970 a 1979 tuvieron lugar diez rondas de diálogos, cuyos mayores logros fueron: la puesta en práctica del Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG) para los productos provenientes de América Latina; la inauguración de una delegación de la Comisión para América Latina en Caracas; la ayuda técnica en materia de integración destinada a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), al Pacto Andino y al Mercado Común Centro Americano (MCCA); y la firma de una serie de acuerdos comerciales con Argentina (1971), Brasil (1973), Uruguay (1973), y México (1975) (ver diagrama 3.2) que a diferencia del Mediterráneo, no contaron con protocolos financieros plurianuales, por lo que los recursos estaban en función de los recursos disponibles en el presupuesto comunitario. En esa

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

época la Comunidad priorizó la política de cooperación regional con sus antiguas colonias de África (Convenios Lomé) y puso en práctica la Política Global Mediterránea, que se implementó a través de acuerdos de cooperación firmados con los países mediterráneos no comunitarios.

Los acuerdos firmados con América Latina no dieron resultado, así lo expresaron estos países en la reunión que el Sistema Económico Latinoamericano (SELA) celebró en Punta del Este en 1978[20]. Como reacción, la Comunidad decidió dar un nuevo impulso al diálogo con la región a través del GRULA; sin embargo, el conflicto de las Malvinas en 1982 paralizó las iniciativas ya que la Comunidad adoptó sanciones contra Argentina y el diálogo renovado quedó interrumpido.

La década de los ochenta fue de grandes conflictos en la zona, especialmente en Centroamérica, con la lucha armada en El Salvador, Guatemala y el enfrentamiento del gobierno sandinista de Nicaragua contra los grupos de la "contra" apoyados por los Estados Unidos, todo lo cual desestabilizó la región. A ello se añadió la crisis de la deuda externa que se presentó al declararse México en suspensión de pagos en agosto de 1982. El único dato positivo de esos años fue que los países del cono sur, Chile y Argentina, fueron recuperando poco a poco el sistema democrático después de las duras dictaduras de Pinochet en Chile y Videla en Argentina.

Los principales logros por parte de la Comunidad en esta etapa fueron el apoyo político a las gestiones del Grupo de Contadora[21] con la intención de buscar soluciones pacíficas y negociadas al conflicto centroamericano de la década de los ochenta; la puesta en marcha del Foro de San José que se estableció como un diálogo político multilateral entre la

[20] La posición de los países latinoamericanos quedó recogida en el Informe Final, en un documento titulado "América Latina ante la CEE".

[21] El Grupo de Contadora se formó en 1983 para promover una salida pacífica y negociada al conflicto centroamericano mediante negociaciones multilaterales basada en la solución de los problemas políticos, económicos y sociales de la región. Su importancia radica en que fue una iniciativa latinoamericana creada para solucionar un problema de la misma región, constituyó la primera acción concertada de un grupo de países latinoamericanos frente a una crisis internacional. Los países que formaron parte fueron, Colombia, México, Panamá y Venezuela. En 1985 se formó el Grupo de Apoyo a Contadora que recibió el nombre de Grupo de los Ocho.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

Comunidad Europea y Centroamérica, de apoyo a la pacificación en la subregión, cuyas reuniones se llevaron a cabo desde 1984 a 2002; la continuación de la política de acuerdos bilaterales de segunda generación que se implementó con la firma del acuerdo de cooperación con Brasil en 1982 (ver diagrama 3.2); y el fomento a la integración sub-regional que se concretó en el acuerdo de cooperación con el Grupo Andino en 1984 (ver diagrama 3.4).

3.4.1. El ingreso de España y América Latina

La incorporación de España en 1986 alentó las esperanzas latinoamericanas al pensar que el nuevo miembro sería un valedor de sus intereses en la Comunidad Europea. De hecho, el Acta Final del Tratado de Adhesión de España a las Comunidades Europeas incorporó una declaración común de intenciones relativa al desarrollo y a la intensificación de las relaciones con los países de América Latina, que fue la base para la renovación de la política comunitaria hacia la región[22].

Promovido por el jefe del ejecutivo español, Felipe González, el Consejo Europeo celebrado en La Haya en junio de 1986 incorporó en su agenda un punto referido a América Latina; de esta reunión salió una declaración en la que se reafirmó la voluntad de reforzar y desarrollar las relaciones con América Latina. Para ello se encargó al Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores y a la Comisión que estudiaran, cada uno por separado, la forma de incrementar las relaciones políticas, económicas y de cooperación. En respuesta al encargo del Consejo Europeo, la Comisión presentó una comunicación en enero de 1987 que se conoció con el nombre de "Memorándum Cheysson" que estableció la forma de reforzar dichas relaciones; tras el Memorándum, el Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores de la Comunidad aprobó en 1987 las "Nuevas Orientaciones de la Comunidad Europea para las relaciones con América Latina",

[22] Adhesión de España a las Comunidades Europeas. BOE 1.01.1986.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

documento que, en su momento y desde la óptica comunitaria, parecía proporcionar nuevos cauces a la cooperación euro-latinoamericana. Según el propio documento, las relaciones de la Comunidad con la región se basarían en *la intensificación de las relaciones políticas, la propuesta de una concertación informal sobre las grandes cuestiones económicas internacionales que interesan a las dos regiones y la profundización de la cooperación económica y comercial teniendo en cuenta el nivel de desarrollo de América Latina y las variadas necesidades de los países que la componen*"[23]. A continuación se firmaron una serie de acuerdos, de tercera generación que incluyeron dos innovaciones importantes, la cláusula democrática, que ligaba la cooperación a la existencia de regímenes democráticos; y la cláusula evolutiva, que ampliaba los ámbitos de la cooperación al área industrial, al fomento de las exportaciones, al estímulo para la formación de empresas mixtas, y la cooperación en ciencia y tecnología. Asimismo, las comisiones mixtas de los acuerdos firmados con Brasil y Uruguay introdujeron nuevos mecanismos de cooperación (ver diagrama 3.2).

Durante la presidencia española, en el primer semestre de 1989, la Comunidad Europea dio pleno apoyo a la institucionalización del Foro de San José; la puesta en marcha del Plan de Acción Inmediata para la Reconstrucción de Centroamérica (PAI) aprobado por la Organización de Naciones Unidas; y la aprobación en la reunión de San José V (San Pedro de Sula, Honduras, 1989) del Programa de Reactivación del Mercado Común Centroamericano (ver diagrama 3.3).

3.4.2. Década de los noventa

Los cambios ocurridos en el sistema internacional en la década de los noventa favorecieron la emergencia de nuevas formas interregionales como estrategia para una mejor ubicación en el mercado globalizado. En este

[23] Citado por Nájera, Alfonso C.: "El interés de la C.E. por América Latina", *BICE,* 4/10 de marzo, 1991, págs. 703-709.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

marco se delimitaron nuevos proyectos en la región; así, en enero de 1994 entró en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC ó NAFTA —North American Free and Trade Accord—), suscrito entre Canadá, Estados Unidos y México; y en diciembre de ese mismo año se realizó, impulsada por Estados Unidos y con el modelo del TLC, la Cumbre de las Américas, en la cual los jefes de Estado de treinta y cuatro países americanos proponían que se constituyera el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), en la que se eliminarían progresivamente las barreras al comercio y a la inversión; la fecha límite para la entrada en vigor se fijó en diciembre de 2005.

Conscientes de la nueva situación, el Consejo Europeo celebrado en Essen en diciembre de 1994 aprobó el "Documento Básico sobre las relaciones de la Unión Europea con América Latina y con el Caribe" que intentó revitalizar dichas relaciones. Asimismo, el Consejo Europeo de Madrid, en 1995, aprobó el documento "Las Orientaciones Generales para la cooperación entre la Comunidad y América Latina entre 1996-2000" que ha sido la base para la negociación de los acuerdos de cuarta generación en la región. A la vista de los proyectos regionales y los acuerdos firmados podemos apreciar en América Latina un nuevo escenario de disputas de influencia, no ideológicas, ni militares, sino comerciales y esta vez entre Estados Unidos y Europa. En cualquier caso, el proyecto liderados por Estados Unidos en relación al ALCA ha sufrido un gran revés debido a la oposición de los gobiernos de Venezuela, Brasil y Argentina manifestada en la Cumbre de Las Américas, celebrada en la ciudad de Mar de Plata en noviembre de 2005, retrasando la puesta en marcha del proyecto por considerar que lesionaba los intereses de la región.

3.4.3. Evolución de los acuerdos firmados.

Entre 1970 a 1982 se firmaron acuerdos comerciales con Argentina (1971); Brasil y Uruguay (1973); y México (1975), que no contenían

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

cláusulas de tipo preferencial (ver diagrama 3.2). La característica de estos acuerdos de primera generación es que se acordaron con países de gran potencial económico en aquellos momentos; el fundamento jurídico para suscribirlos fue el artículo 113 del Tratado de la Comunidad Económica Europea relativo a la política comercial comunitaria, por lo que su contenido era estrictamente comercial y no preferencial, en este sentido el objetivo de los mismos era *la expansión de los intercambios comerciales quedando al margen cualquier otra consideración*[24].

La nueva etapa iniciada en la década de los ochenta, con el apoyo político de la Comunidad Europea a las gestiones del Grupo de Contadora y el impulso al Foro de San José, trajo el acercamiento entre ambas regiones firmándose una serie de acuerdos que reflejaron ese proceso de aproximación. La segunda generación de acuerdos se caracterizó por la superación de la estricta visión comercial de los anteriores, incorporándose contenidos políticos y de cooperación; los acuerdos suscritos fueron: el acuerdo marco de cooperación entre la CEE y Brasil de septiembre de 1982, que sustituyó al acuerdo comercial de 1973 (ver diagrama 3.2); y el acuerdo de cooperación con el Grupo Andino de 1984 (ver diagrama 3.4). Sin embargo, carecieron de protocolos financieros, y sólo dispusieron de comisiones mixtas encargadas de darles contenido. La característica de estos acuerdos de segunda generación es que al interés comercial se añaden intereses políticos y de cooperación, que explica que, en algún caso concreto, como Centroamérica *se firmen con subregiones marcadas por el conflicto y la problemática política, económica y social, tratando de incidir en la búsqueda de soluciones pacíficas y negociadas*[25]. Asimismo el fomento a la integración subregional pasa a ser desde ese momento uno de los objetivos de la cooperación comunitaria con América Latina.

[24] Del Arenal, Celestino: "Los Acuerdos de Cooperación entre la Unión Europea y América Latina (1971-1977): evolución, balance y perspectivas". *Revista española de Desarrollo y Cooperación,* N° 1, otoño-invierno de 1997, págs. 111-138

[25] *Ibid*, pág. 120

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

Con el ingreso de España a la Comunidad Europea y las "Nuevas Orientaciones" definidas por el Consejo Europeo de 1987 se firmaron nuevos acuerdos de cooperación, de tercera generación, y se desarrollaron otros a través de las comisiones mixtas (ver diagrama 3.2) que cumplieron un papel destacado en la aplicación de las "Nuevas Orientaciones". Los acuerdos suscritos fueron con Argentina (1990), que incluyó la cooperación en el ámbito comercial, económico, industrial y agropecuario, e introdujo una cláusula democrática[26] y una cláusula evolutiva[27]; con Chile (1991), que al igual que el anterior, además del aspecto comercial, añadió la cooperación económica e industrial, así como las cláusulas democrática y evolutiva; y con México (1991), en las mismas condiciones que los anteriores. Asimismo se reunieron la IV comisión mixta CEE-Uruguay en 1988, y la III comisión mixta CEE-Brasil en 1989. Tanto los nuevos acuerdos, como el desarrollo de los anteriores a través de las comisiones mixtas, incluyeron nuevos instrumentos de cooperación, como fueron el Business Cooperation Network (BC-NET)[28] o red de cooperación empresarial, y el European Community Investment Partners (ECIP), programa destinado a fomentar las inversiones europeas en América Latina y la creación de empresas mixtas entre socios de países comunitarios y sus contrapartes latinoamericanas. En relación a Centroamérica se firmó el acuerdo de cooperación con los países del Tratado General de Integración Centroamericana en 1986 (ver diagrama 3.3), y el programa de reactivación del MCCA (Mercado Común Centroamericano) en 1989, que impulsó la reactivación y el fortalecimiento del proceso de integración económica en la región y supuso para la Comunidad un gasto de 160 millones de dólares. Con el área andina se aprobó un programa en 1990 (ver diagrama 3.4) de

[26]La cláusula democrática incluida en los acuerdos de tercera generación liga la cooperación a la existencia de regímenes democráticos.

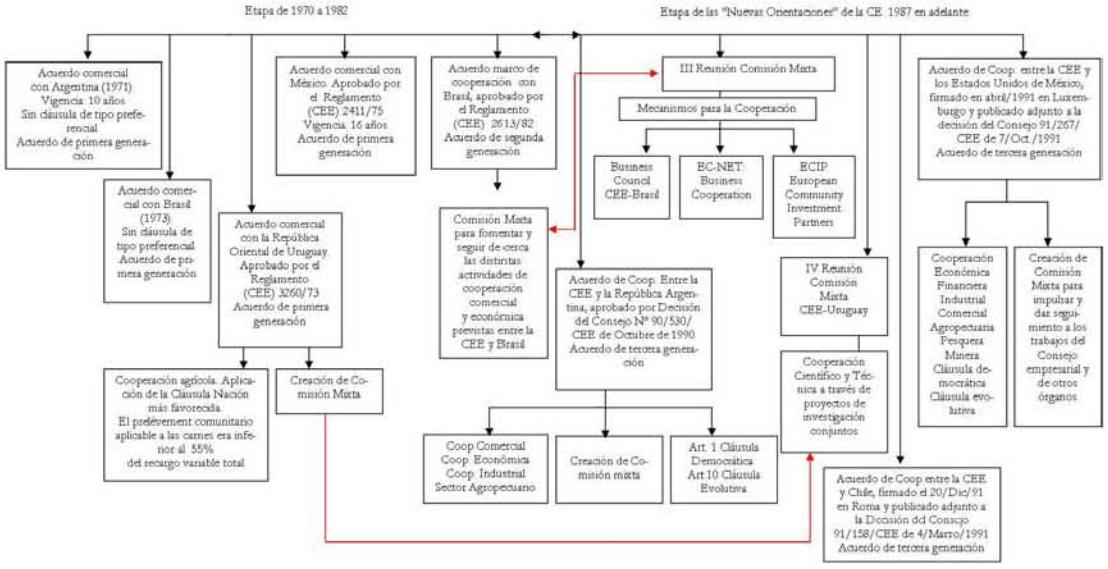
[27] La cláusula evolutiva permite extender el acuerdo a otros campos de cooperación.

[28] Ante la importancia que la inversión extranjera directa (IED) ha adquirido en las últimas décadas en la forma neoliberal de enfocar el desarrollo de estos países, la Comunidad ha promovido mecanismos como el BC-NET o redes empresariales para la constitución de empresas mixtas de capital local con firmas europeas.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

apoyo a Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú para combatir la economía de la droga, por el que durante tres años se exoneró del pago de derechos arancelarios a la entrada en el mercado comunitario de exportaciones originarias de los citados países andinos. La característica de estos acuerdos de tercera generación es el compromiso con la democracia para la región que se pone de manifiesto a través de la cláusula democrática lo cual ayuda a la consolidación de la misma en el continente. Otra característica es la incorporación de una cláusula evolutiva, *según la cual ambas partes, de común acuerdo, podrán ampliar y completar los niveles y campos de cooperación establecidos en el acuerdo*[29].

Diagrama 3.2. * Cooperación Comunitaria con Latinoamérica

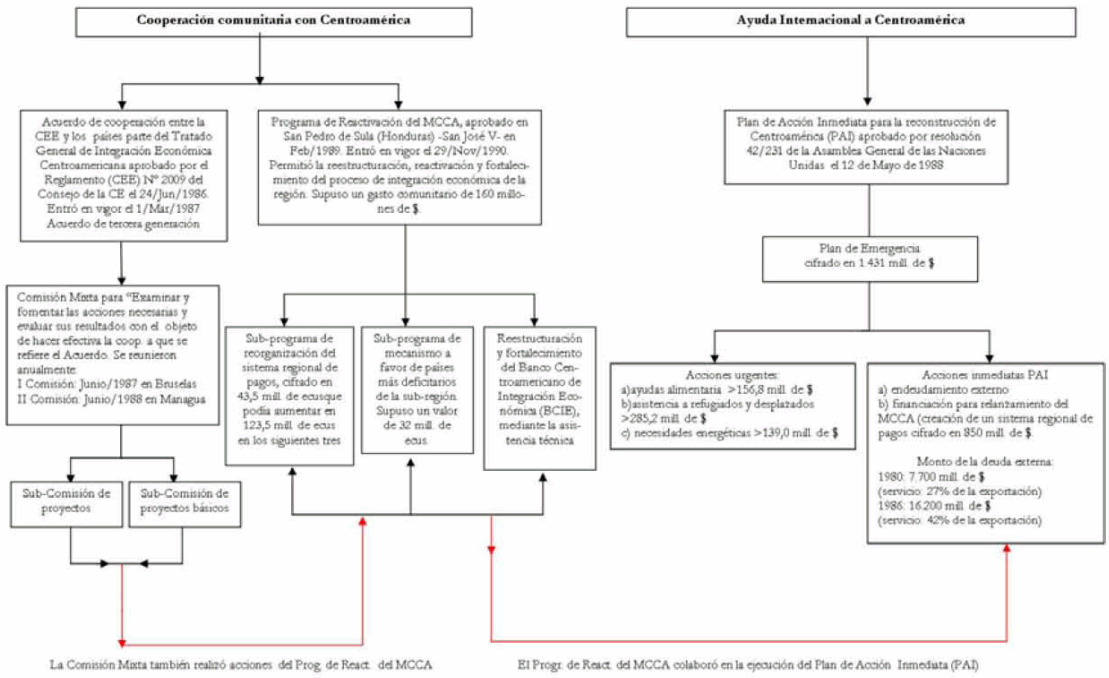


***Elaboración propia**

[29] Del Arenal, Celestino: op. cit. pág. 125.

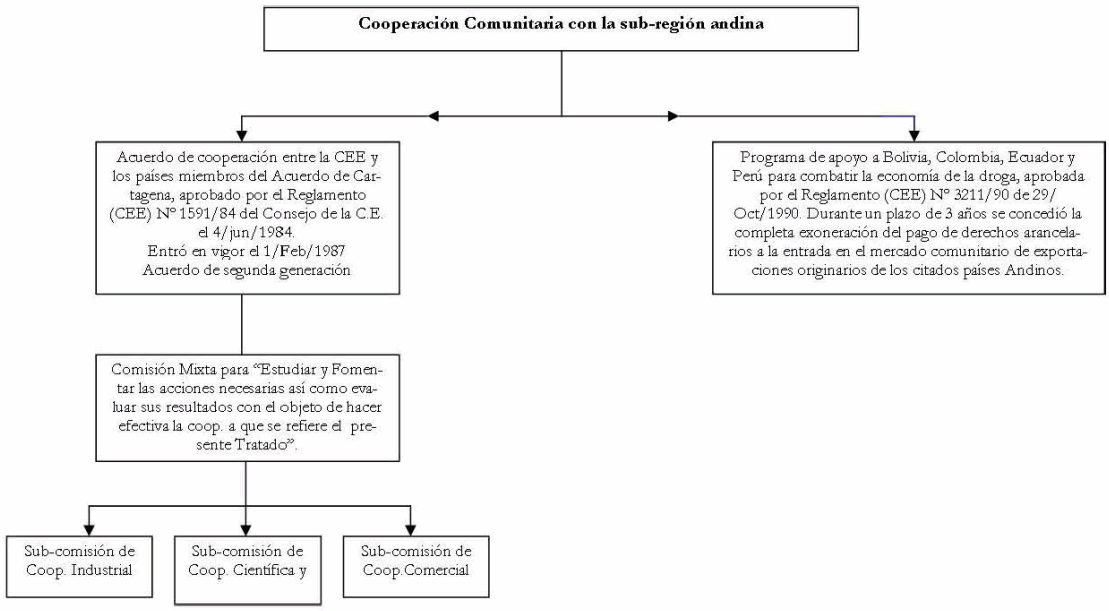
© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

Diagrama 3.3. * Cooperación Comunitaria con Centroamérica



***Elaboración propia**

Diagrama 3.4. * Cooperación comunitaria con el Grupo Andino



***Elaboración propia**

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

Después de la aprobación de "Las Orientaciones Generales para la cooperación entre la Comunidad y América Latina" por el Consejo Europeo de Madrid de 1995 se han suscrito acuerdos denominados de cuarta generación (ver diagrama 3.5). Los acuerdos firmados fueron con MERCOSUR en 1995 y con Chile en 1996, ambos contemplan una primera fase de cooperación que sienta las bases para la liberación comercial y arancelaria entre ambas zonas a fin de entrar en una segunda fase de asociación; y con México en 1997, el cual responde a un modelo diferente de los anteriores, ya que este país forma parte del TLC que establece una zona de libre cambio entre sus socios y discrimina las importaciones y las inversiones de países terceros, por lo que existe el riesgo para las empresas comunitarias de perder el mercado mexicano.

Por otra parte, la Comisión Europea en octubre de 1995 precisó las nuevas orientaciones para la cooperación con América Latina, definiéndose como ejes prioritarios *en primer lugar, el apoyo institucional y la consolidación del proceso democrático a través de la consolidación de las instituciones legislativas, judiciales, policiales y la defensa de los derechos humanos, el fomento del buen gobierno y la descentralización; en segundo lugar, la lucha contra la pobreza y la exclusión social a fin de integrar en la economía de mercado a los grupos de población afectados, poniendo en práctica programas concretos en los ámbitos de sanidad y enseñanza; y en tercer lugar, el apoyo a las reformas económicas y al incremento de la competitividad internacional, en concreto mediante el apoyo al desarrollo del sector privado, la intensificación de la cooperación económica, el fomento de la cooperación industrial, científica y tecnológica, la promoción del desarrollo de la sociedad de la información y la liberalización del comercio*[30]. Asimismo precisó como temas transversales *el apoyo a la cooperación y la integración regional; la enseñanza y la formación, mediante iniciativas en los ámbitos de la enseñanza básica, la alfabetización, la educación permanente, la formación*

[30] COM (95) 495: *Unión Europea-América Latina. Actualidad y perspectivas del fortalecimiento de la asociación 1996-2000.* Bruselas.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

profesional y la formación técnica; y la gestión de las interdependencias norte-sur, en particular por medio de intervenciones en los sectores del medio ambiente, la energía y la droga[31].

Diagrama 3.5. * Cooperación Comunitaria con América Latina

***Elaboración propia**

Como se puede apreciar, en las relaciones euro-latinoamericanas nos encontramos en una primera etapa con una política de limitado alcance, fundamentalmente de orden económico, quedando de lado el ámbito político, carente de una política global comunitaria hacia la región, que constata el hecho de que América Latina pasaba prácticamente desapercibida para la Comunidad Económica Europea. Posteriormente, en la década de los ochenta, se prestó un mayor apoyo desde el punto de vista político, especialmente en la mediación del conflicto centroamericano. El apoyo a las gestiones del grupo de Contadora y la puesta en marcha del Foro de San José sirvieron para neutralizar la política intransigente de la Administración Reagan que aplicaba una línea dura de aislamiento y acoso a través de la "contra" en Centroamérica.

En la actualidad son los intereses económicos lo que orientan dichas relaciones, así la década de los noventa conoció un incremento de las exportaciones y las inversiones europeas en América Latina, de tal forma que las exportaciones de la UE a América Latina y el Caribe pasaron de

[31] *Ibíd.*

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

cerca de 17 mil millones de euros en 1990 a 54 mil millones en 2000. En cuanto a la inversión extranjera directa de la UE en la región, creció de unos 66 mil millones de euros en 1997 a 122 mil millones en 1999, lo que representa casi el 11% del total de la IED de la UE[32], convirtiéndose en el principal inversor en la región, por delante de Estados Unidos, aunque la inversión norteamericana acumulada sigue siendo muy superior a la europea. El incremento de la presencia europea constituye un salto cualitativo importante, ya que rompe la situación existente al principio de la década, cuando Estados Unidos se presentaba como líder indiscutible en la región. Junto al incremento de las relaciones económicas, se han realizado cuatro cumbres birregionales Unión Europea-América Latina y Caribe: la primera en Río de Janeiro en junio de 1999, la segunda en Madrid en mayo de 2002, la tercera en Guadalajara, México en mayo de 2004 y la cuarta en Viena en mayo de 2006; la próxima será en Perú en 2008.

Por otra parte, desde el punto de vista financiero, América Latina está incluida desde 1997 entre los receptores de recursos del BEI, destinados a proyectos de infraestructura, energía, telecomunicaciones e industria, con lo que se apoya a las inversiones extranjeras directas en la región. En cuanto a la AOD europea, en la década de los noventa, se concentró en la sub-región andina y en Centroamérica, con un peso importante de ayuda humanitaria, reduciéndose la ayuda a los países económicamente mejor situados como los miembros de MERCOSUR. Sin embargo, la AOD en la región posiblemente se reducirá ante el volumen de recursos que la ampliación hacia el Este está requiriendo, aunque es muy probable que continúe siendo el donante más importante de la región ante la tendencia de franco retroceso de la ayuda norteamericana. En 1999 los países miembros de la UE más la Comisión aportaron el 46,9% de la AOD que recibió el continente, frente a la aportación de Estados Unidos que fue el 16, 2% del total.

[32] Datos tomados de la "Declaración Política" de la Cumbre Unión Europea-América Latina y Caribe. Madrid, 2002.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

Para Europa, América Latina constituye un aliado estratégico potencial para la adopción de posiciones comunes en temas de interés mutuo en organizaciones internacionales; por su parte, América Latina ve en Europa la posibilidad de ir reduciendo el peso que, a lo largo de su historia, ha tenido Estados Unidos en la región, que ha llegado a considerarla como su zona natural de influencia.

3.5. La cooperación al desarrollo con Europa Central y oriental (PECO), y con los países de la antigua Unión Soviética

Con el fin de la Guerra Fría y la inserción de los países del Este en la economía de mercado, comenzó una nueva etapa de relaciones de la Unión Europea con los países de Europa Central y Oriental (PECO). Estas naciones constituían para algunos europeos, Alemania sobre todo, zonas naturales de influencia y futuros mercados para inversiones y comercio. Fruto de este renovado interés, inicialmente se firmaron acuerdos de "primera generación". A partir de 1991 se negociaron acuerdos de cooperación más amplios, "de asociación" o de "segunda generación", que incluyeron preferencias comerciales, asistencia financiera y técnica, y cooperación económica, para apoyar el proceso de reformas. Todos contaron con financiación a través del programa de Cooperación Transfronteriza (Programa Phare). Los países con los que hubo acuerdos fueron Hungría (1994), Polonia (1994), República Checa (1995), Eslovenia (1995), Bulgaria (1995), Rumanía (1995), Estonia (1995), Letonia (1995), Lituania (1995) y Eslovenia (1996). Todos, excepto Bulgaria y Rumanía, ingresaron en la Unión Europea en mayo de 2004.

Por otra parte, al desmembrarse la Unión Soviética, se negoció por separado acuerdos con los Nuevos Estados Independientes (NEI). A diferencia de los anteriores, no incluyeron preferencias comerciales ni

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

compromisos de adhesión a la Unión Europea. La ayuda económica a los NEI se canaliza a través del programa de asociación para el desarrollo institucional (TACIS), que empezó a funcionar en 1991; promueve la reforma económica y política, el desarrollo de los recursos humanos, la reestructuración de las empresas estatales y el fomento de la iniciativa privada. Los acuerdos incluyen una cláusula "evolutiva" que permite avanzar hacia acuerdos de libre comercio cuando reúnan las condiciones, así como una cláusula de "suspensión" si no se cumplen unos requisitos democráticos mínimos. Los países que se benefician de estos acuerdos son Rusia, Ucrania, Bielorrusia, Kazajastán, Kirguizistán, Armenia, Azerbaiyán, Georgia, Uzbekistán, Turkmenistán, Tayikistán y Mongolia.

3.6. EVOLUCIÓN DE LA AOD EN LA UNIÓN EUROPEA

En la Conferencia de Monterrey sobre Financiación para el Desarrollo, celebrada en marzo de 2002, José María Aznar, en calidad de presidente de turno de la Unión Europea, comprometió a los Estados miembros de la Unión a alcanzar colectivamente una media del 0,39% del PIB para el año 2006, eso significa el aumento de poco más de un punto interanual (ver tabla 3.1). Sin embargo, tras la incorporación a la UE de los diez nuevos miembros en mayo de 2004 el panorama de la cooperación comunitaria se complica, teniendo en cuenta que la mayoría de los nuevos Estados están por debajo del puesto treinta en el Índice de Desarrollo Humano, que puede ser un indicativo del grado de solidaridad que como colectivo puedan tener, a ello debe añadirse las políticas de ajuste presupuestario que deberán cumplir a partir de ahora. Mucho nos tememos que, salvo que los países que tradicionalmente han dedicado partidas presupuestarias importantes (incluso por encima del 0,7%) aumenten su participación en la cooperación, la media comunitaria a partir de las nuevas adhesiones sufrirá una sustancial rebaja. Sería necesario que los países que

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

hasta ahora han estado en una posición intermedia, como Francia, Bélgica, Finlandia, Irlanda, Reino Unido, Alemania incrementen sus recursos.

Tabla 3.1. Evolución de la media ponderada de AOD de la UE en % sobre el PNB

1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
0,33%	0,33%	0,31%	0,33%	0,33%	0,34%	0,35%	0,36%

Elaboración propia basada en los informes *La realidad de la ayuda* de Intermón-Oxfam

En cuanto al aporte en AOD de los países de la UE, hay un grupo cuya contribución es superior al 0,7% (ver tabla 3.2), son los casos de Dinamarca, Holanda y Suecia, a los que se une Luxemburgo a partir del año 2000 con una contribución que ha ido aumentando; entre el 0,40% y 0,30% están Francia, Bélgica, Irlanda y Finlandia, a los que se une Gran Bretaña a partir del año 2000 y puntualmente España en 2001, que alcanza el 0,30%[33] sin mantenerse en ese porcentaje al año siguiente que bajó al 0,26%. Entre el 0,10% y el 0,29% encontramos al resto de los Estados: Italia, Grecia, Austria, Portugal y Alemania.

[33] Este aumento al 0,30% de la AOD española en 2001 se debió a una operación financiera llevada a cabo por el Ministerio de Economía de España que aceptó del gobierno de Guatemala bonos de deuda nicaragüense para incorporarlos en el programa de condonaciones de deuda al que el gobierno español está comprometido en el marco de la Iniciativa para los Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC, siglas en inglés) que desde 1996 estableció el BM y el FMI con los acreedores.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

Tabla 3.2. Evolución de la AOD de los Estados miembros de la UE en % sobre el PNB.

País	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Dinamarca	0,97	0,99	1,01	1,06	1,03	0,96	0,84	0,84
Holanda	0,81	0,80	0,79	0,82	0,82	0,82	0,80	0,74
Suecia	0,76	0,72	0,70	0,81	0,77	0,74	0,79	0,77
Luxemburgo	0,50	0,65	0,66	0,70	0,82	0,78	0,81	0,85
Francia	0,45	0,40	0,39	0,33	0,32	0,36	0,41	0,42
Bélgica	0,31	0,35	0,30	0,36	0,37	0,42	0,60	0,41
Finlandia	0,32	0,32	0,33	0,31	0,32	0,35	0,35	0,35
Irlanda	0,31	0,30	0,31	0,30	0,33	0,41	0,39	0,39
Reino Unido	0,26	0,27	0,24	0,31	0,32	0,30	0,34	0,36
Alemania	0,28	0,26	0,26	0,27	0,27	0,27	0,28	0,28
Portugal	0,25	0,24	0,26	0,26	0,25	0,24	0,22	0,63
España *	0,23	0,24	0,23	0,22	0,30	0,26	0,23	0,25
Austria	0,26	0,22	0,26	0,25	0,25	0,23	0,20	0,24
Italia	0,11	0,20	0,15	0,13	0,15	0,20	0,17	0,15
Grecia	**	0,15	0,15	0,19	0,17	0,23	0,21	0,23
UE	0,33	0,33	0,31	0,33	0,33	0,34	0,35	0,36

*** El compromiso político del actual gobierno es alcanzar el 0,33% del PNB en 2006, el 0,5 en 2009 y el 0,7 en 2012**

**** No hay datos.**

Elaboración propia basada en los informes *La realidad de la ayuda* de Intermón-Oxfam.

3.7. LA REFORMA INSTITUCIONAL

Las instituciones europeas implicadas en las políticas comunitarias de cooperación son la Comisión, el Consejo y el Parlamento. De acuerdo con el Tratado de la Unión Europea (TUE), la Comisión tiene las funciones de elaboración y ejecución, mientras que el Consejo y, en menor medida, el Parlamento gozan de capacidad de decisión.

Los órganos administrativos dependientes de la Comisión en materia de cooperación fueron reestructurados en 1999, vinculando la política de cooperación a la política comercial, a la de ampliación de la Unión Europea y a la Política Exterior y de Seguridad Común, reforzando la supremacía de

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

la Dirección de Relaciones Exteriores sobre la de Desarrollo. Con la reestructuración se cuestionaron dos de los principios básicos establecidos en el Título XX del Tratado de la Unión, que establece la cooperación al desarrollo como un pilar independiente de la acción exterior de la UE y su objetivo de combatir la pobreza y garantizar el apoyo al desarrollo de los Países Menos Adelantados (PMA). En la actualidad la estructura organizativa en materia de cooperación al desarrollo cuenta con los siguientes departamentos (ver diagrama 3.6): la Dirección General de Relaciones Exteriores, responsable de la cooperación con terceros países (excepto los Estados ACP, que son competencia de la Dirección General de Desarrollo y los susceptibles de entrar, que son competencia de la Dirección General de Ampliación); la Dirección General de Desarrollo, elabora la política de cooperación hacia los países subdesarrollados, gestiona y coordina las relaciones con los Estados ACP y la Oficina de Ayuda Humanitaria (ECHO), creada en 1991, la cual ha realizado más de ocho mil operaciones humanitarias en sesenta y siete países, el 37,3% en países ACP especialmente en la Región de los Grandes Lagos, en Somalia, Sudán, Angola y Sierra Leona; el 37,4% en los Balcanes y en menor medida en los Nuevos Estados Independientes del Cáucaso y Asia Central; y por último, un 25,3% en Centroamérica, Camboya y Oriente Próximo. El 56% de la ayuda se lleva a cabo a través de ONGs, el 25% a través del sistema de Naciones Unidas sobre todo ACNUR, el 11% a través de otras organizaciones internacionales como la Cruz Roja, y el 8% restante de forma directa o a través de las Agencias de Desarrollo de los Estados miembros. Hace falta que ECHO se transforme en una agencia de ayuda humanitaria real, con medios, y con un control mayor del Parlamento Europeo, que no se limite a la mera aprobación de su presupuesto ya que corre el riesgo de convertirse en un instrumento de intervención ligado a la Identidad Europea de Seguridad y Defensa, o de marginarla como una entidad estrictamente financiera (Búster, 2002). En cuarto lugar, está EuropeAid, creada en 2001, es la nueva agencia de desarrollo comunitaria,

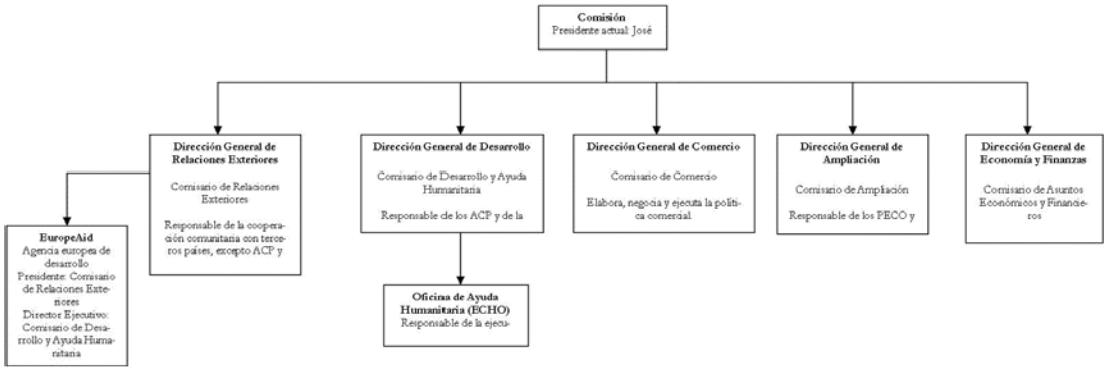
© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

gestiona los programas de ayuda al desarrollo, a excepción del programa PHARE, que sigue siendo responsabilidad de la Dirección General de Ampliación; la ayuda humanitaria, que está en ECHO; la unidad de reacción rápida ante las crisis, que está en la Dirección General de Relaciones Exteriores, y los programas de ayuda para el ajuste estructural, que son gestionados directamente por la Dirección General de Economía y Finanzas. En quinto lugar, está la Unidad de Reacción Rápida que fue una exigencia de la Política Exterior y de Seguridad Común, y su función consiste en enviar expertos comunitarios en materia de orden público, justicia y administración a países afectados por crisis políticas, militares o desastres naturales, con la finalidad de que no se paralicen las actividades administrativas en esos casos; se trata, en todo caso, de una intervención político-militar. En sexto lugar está la Dirección General de Comercio, que responde al interés que la Unión Europea otorga al comercio en su acción exterior. En séptimo lugar, la Dirección General de Ampliación, que es responsable de las relaciones con los países solicitantes de adherirse a la Unión Europea, ocupándose de las negociaciones de acceso. Por último, está la Dirección General de Economía y Finanzas, que en materia de cooperación se ocupa de la gestión y aplicación de los programas de ajuste estructural.

Los principales instrumentos financieros para llevar a cabo la política de cooperación al desarrollo son: el Fondo Europeo de Desarrollo; las partidas presupuestarias para acciones de cooperación en regiones de interés para la Unión Europea, es decir Mediterráneo, Asia y América Latina, Europa Central y Oriental; las partidas presupuestarias para programas de cooperación de carácter transversal, tales como ayuda alimentaria y ayuda humanitaria, medio ambiente, lucha contra el sida, defensa de los derechos humanos y la democracia.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

Diagrama 3.6. Estructura organizativa de las relaciones exteriores de la UE *



***Elaboración propia**

3.8. REORIENTACIÓN Y REFORMA DE LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO COMUNITARIO EN EL SIGLO XXI

Los escasos resultados obtenidos por la cooperación comunitaria a finales de la década de los noventa y la deficiente gestión de los recursos llevaron a la Unión Europea a cuestionar la orientación de la política comunitaria. Además, los movimientos sociales de oposición a la globalización neoliberal y la resistencia de los gobiernos de los países subdesarrollados a la OMC, incidieron en la misma dirección.

El documento base para el debate fue la "Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la política de desarrollo de la Comunidad Europea"[34] de noviembre de 2000. En él se define la política de cooperación al desarrollo como uno de los tres componentes de la acción exterior de la Unión Europea, junto a la política exterior y comercial, y plantea como objetivo prioritario la lucha contra la pobreza. El documento define seis áreas de intervención prioritarias que son: comercial, ofreciendo ayuda técnica para reforzar al sector privado; integración, apoyando las zonas de libre cambio regionales; apoyo a

[34] COM (2000) 212.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

políticas macroeconómicas, mediante ajustes de segunda generación; transportes, para la conexión de los países subdesarrollados con el mercado mundial; seguridad alimentaria, con la creación de mercados locales y regionales, y finalmente, el reforzamiento institucional, para que el Estado de derecho garantice la estabilidad y el crecimiento.

Desde una perspectiva crítica, la Unión Europea lejos de haber definido una política comunitaria de desarrollo que tuviera en cuenta las tradiciones europeas en este campo, lo que ha hecho es alinearse con las posiciones adoptadas en los últimos años por el BM y el FMI, que acepta la globalización neoliberal y en consecuencia el aumento masivo de la pobreza. Para la Unión Europea una mayor integración en el mercado mundial permitirá luchar contra la pobreza, todo ello junto al mantenimiento de la ayuda ligada a través de programas de infraestructura y transporte. Sin embargo, el enfoque que se ha dado a la cooperación, en el cual la política del partenariado aparece como una solución casi mágica para salir del subdesarrollo y la pobreza, no hará otra cosa que agravar las crisis inherentes al desarrollo neoliberal porque no aportan soluciones a las causas que producen la pobreza y porque como señala Búster (2002), no se puede establecer un partenariado entre deudores y acreedores de la deuda externa, entre quienes, como el G7 y los países de la Unión Europea cuentan con el 57% de los votos del FMI, con otros como África, que apenas cuentan con el 2%; en realidad lo que se está pretendiendo es introducirse en los nuevos mercados que esas zonas representan a través de la privatización del sector público y el control de sus materias primas.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

Capítulo 4
LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO EN ESPAÑA

4.1. BREVE INTRODUCCIÓN

En el presente capítulo abordamos la cooperación en España, ya que si bien la Comunidad Autónoma de Canarias tiene unas especificidades que determinan su propia política de cooperación, sin embargo la consideración de formar parte del Estado español implica tener en cuenta los intereses nacionales, tan presentes en la cooperación al desarrollo. Los Estados, actores privilegiados en las relaciones internacionales, se asientan sobre una base territorial, que en el caso que nos ocupa es discontinua habida cuenta de la lejanía continental de Canarias. En este marco, tratamos en este capítulo la cooperación al desarrollo en España desde la perspectiva de la cooperación descentralizada que lleva a cabo la Comunidad de Canarias.

4.2. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO EN ESPAÑA

La ayuda internacional al desarrollo en España está indisolublemente ligada a la democracia española. Durante la dictadura franquista, España estuvo considerado como un país subdesarrollado, receptor de ayuda internacional, que pasó del aislamiento de la posguerra a una constreñida presencia en la sociedad internacional, alejada de Europa, con acuerdos bilaterales con Estados Unidos, escasa participación en las organizaciones internacionales y una imagen en el exterior ligada al folklore, a los toros y al Peñón de Gibraltar. Durante la etapa de la transición se dio una relación dialéctica entre los cambios internos y las acciones llevadas a cabo a nivel internacional; la legalización de todos los partidos políticos sin excepción, la amnistía general que permitió el retorno de todos los exiliados y la convocatoria de elecciones generales en la primavera de 1977 dieron

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

credibilidad democrática y legitimidad internacional, de tal modo que el Ministro de Asuntos Exteriores de un gobierno elegido democráticamente por primera vez, viajó a Bruselas para depositar la solicitud de adhesión de España a la Comunidad Económica Europea, y el Primer Ministro, Adolfo Suárez, inició una gira por la Europa de los nueve en 1977 ratificando el reconocimiento público de las democracias europeas al nuevo régimen. A todo ello hay que añadir que España, desde la época del franquismo, pertenecía al sistema económico y defensivo occidental, a pesar de la existencia de importantes grupos políticos de izquierda que cuestionaban dicha pertenencia, pero en ningún caso fueron una amenaza seria al sistema, ya que de hecho entraron en los pactos que definieron el nuevo rumbo político de la estrenada democracia española. En este contexto, la puesta en marcha de una política de cooperación al desarrollo era una expresión más de los cambios que se estaban dando, España dejaba de ser en la práctica un país subdesarrollado, beneficiario de ayuda oficial, aunque formalmente conservó la condición de receptor de préstamos hasta 1981. En 1976 se creó el Fondo de Ayuda al Desarrollo y ese mismo año entró como miembro del Banco Interamericano de Desarrollo. En 1985 asumió de forma clara su nueva condición de donante, adoptando en materia de cooperación una nueva posición en el sistema internacional de ayuda al desarrollo derivada de su nivel de desarrollo económico.

Entre tanto, se dieron una serie de acontecimientos que reforzaban la nueva posición de España en el sistema internacional; así entre 1986 y 1987, el ingreso de España en la Comunidad Europea y la permanencia en la OTAN lo definieron como un país euro occidental y atlantista; un año más tarde, su ingreso en la Unión Europea Occidental profundizó una política de defensa europeísta, combinado con la redefinición de las relaciones con Estados Unidos negociado en el Convenio bilateral de 1988, según el cual se cerraron las bases de Zaragoza y Torrejón de Ardoz, manteniéndose las de Rota y Morón. En este nuevo Convenio, aparentemente España salía

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

reforzada ya que hubo una reducción de la presencia norteamericana en suelo español, sin embargo, renunció a ser informada sobre la existencia de armamento nuclear a bordo de buques norteamericanos que utilicen las bases españolas, condición que el gobierno norteamericano exigió como declaración adjunta en un apéndice del Convenio suscrito; cláusula que entra en contradicción con la firma del Tratado de No Proliferación Nuclear de 1987, según el cual España se compromete a no albergar armamento nuclear en su territorio de forma permanente (García Pérez 2003: 541). En este mismo período, España completó su integración en las estructuras europeas y mundiales participando activamente en las principales organizaciones y foros de ámbito internacional como la ONU, el FMI, la OCDE. Los nuevos compromisos adquiridos en la sociedad internacional llevaron a la participación de España en diferentes fuerzas multinacionales como la que se formó en la primera guerra del Golfo en 1991, y otras misiones militares en diferentes partes del mundo, en Centroamérica, los Balcanes, África, Oriente Próximo y en la propia Europa.

En este nuevo escenario, la cooperación al desarrollo ha entrado a formar parte de la acción exterior del Estado, adquiriendo mayor relevancia desde el punto de vista institucional; así en 1985 se creó la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI); en 1986 se creó la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional (CICI); en 1987 el Consejo de Ministros aprobó las "Líneas básicas principales para la política española de cooperación al desarrollo"[1], en el cual se recogían los objetivos de la nueva política de cooperación española y se establecía alcanzar el 0,7% del PIB para 1992; en 1988 se creó la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI); en 1989 se estableció la Oficina de Planificación y Evaluación que impulsó los proyectos de desarrollo con las organizaciones no gubernamentales, y en 1991 se

[1]Acuerdo alcanzado por el Consejo de Ministros el 18 de diciembre de 1987.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

incorporó definitivamente al sistema de ayuda internacional tras su incorporación al CAD.

4.3. ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA

La estructura institucional de la cooperación española descansa sobre dos pilares: el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, y el Ministerio de Industria; del primero depende la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional[2] (SECI), y del segundo, la Secretaría de Estado de Comercio y Turismo[3] (SECT). Además, está la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional (CICI), y la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI).

La Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional es el órgano encargado de coordinar la política de cooperación, administrar los recursos, asistir al Ministro de Asuntos Exteriores en la formulación y ejecución de la política de cooperación, formular la propuesta del Plan Director y el Plan Anual, evaluar los programas y proyectos, atender la participación de España en los organismos internacionales y la posición española en la Unión Europea. En la actualidad está pendiente llevar a cabo una reforma a efectos de que ejerza un verdadero liderazgo de toda la cooperación al desarrollo española; en este sentido se ha creado en 2005 una nueva Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo dependiente de esta Secretaría con lo que se intenta impulsar tanto la estrategia como la coherencia entre las diferentes políticas que potencien una verdadera cooperación al desarrollo desde diferentes ámbitos.

Por otra parte, la Secretaría de Estado de Comercio y Turismo (ver diagrama 4.1.) también tiene competencias en el ámbito de la cooperación

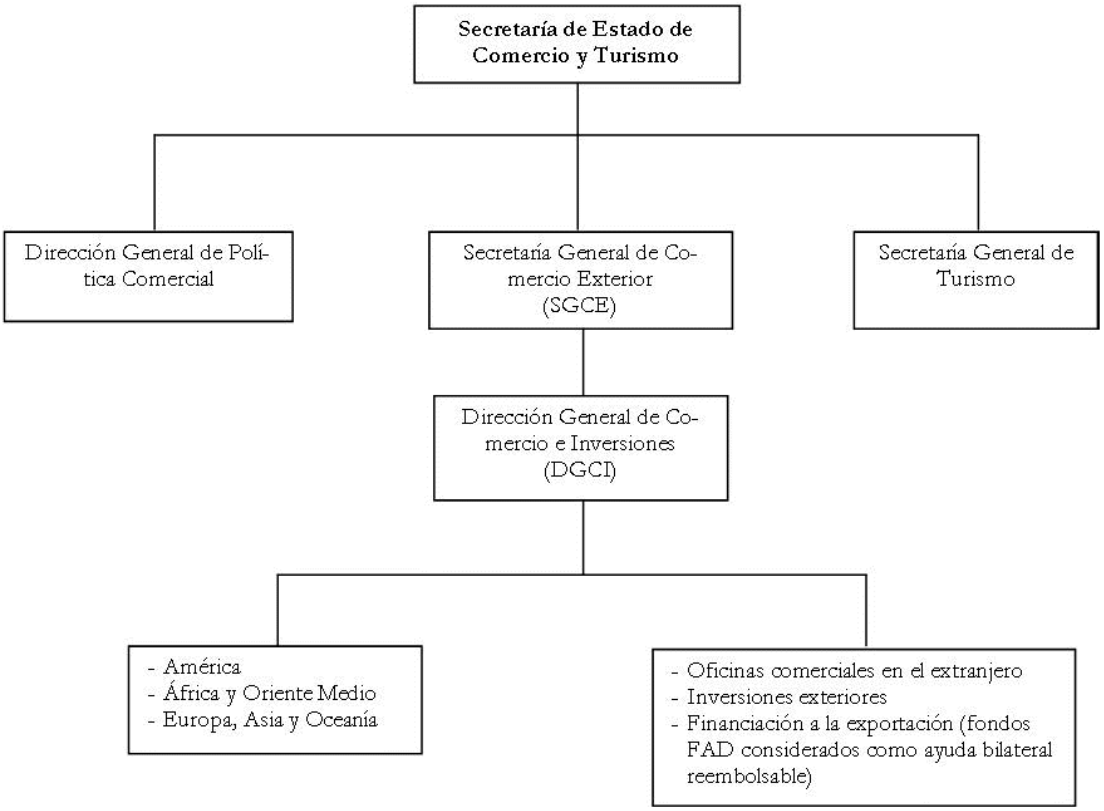
[2]Inicialmente se denominaba Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI), tras las elecciones de 2004 pasó a denominarse Secretaría de Estado de Cooperación Internacional.

[3]Anteriormente estaba adscrita al Ministerio de Economía y Hacienda.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

internacional; cuenta con una Secretaría General de Comercio Exterior a la cual están adscritas tres unidades geográficas: América; África y Oriente Medio; y Europa, Asia y Oceanía; y otra unidad de financiación a las exportaciones que se ocupa de los créditos FAD. Además está la Dirección General de Financiación Internacional, que se ocupa de la gestión de la deuda externa y la ayuda multilateral destinada a la Unión Europea y a las Instituciones Financieras Internacionales (IFI). En abril de 2004 hubo una reestructuración ministerial, y se pasó esta Secretaría al Ministerio de Industria, quedándose en Economía la Dirección General de Financiación Internacional.

Diagrama 4.1. Organigrama de la Secretaría de Estado de Comercio y Turismo



En cuanto a la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional, es la encargada de coordinar las acciones de los ministerios que llevan a cabo programas de cooperación. Tras la aprobación de la Ley de Cooperación Internacional, se adaptaron las funciones y composición de

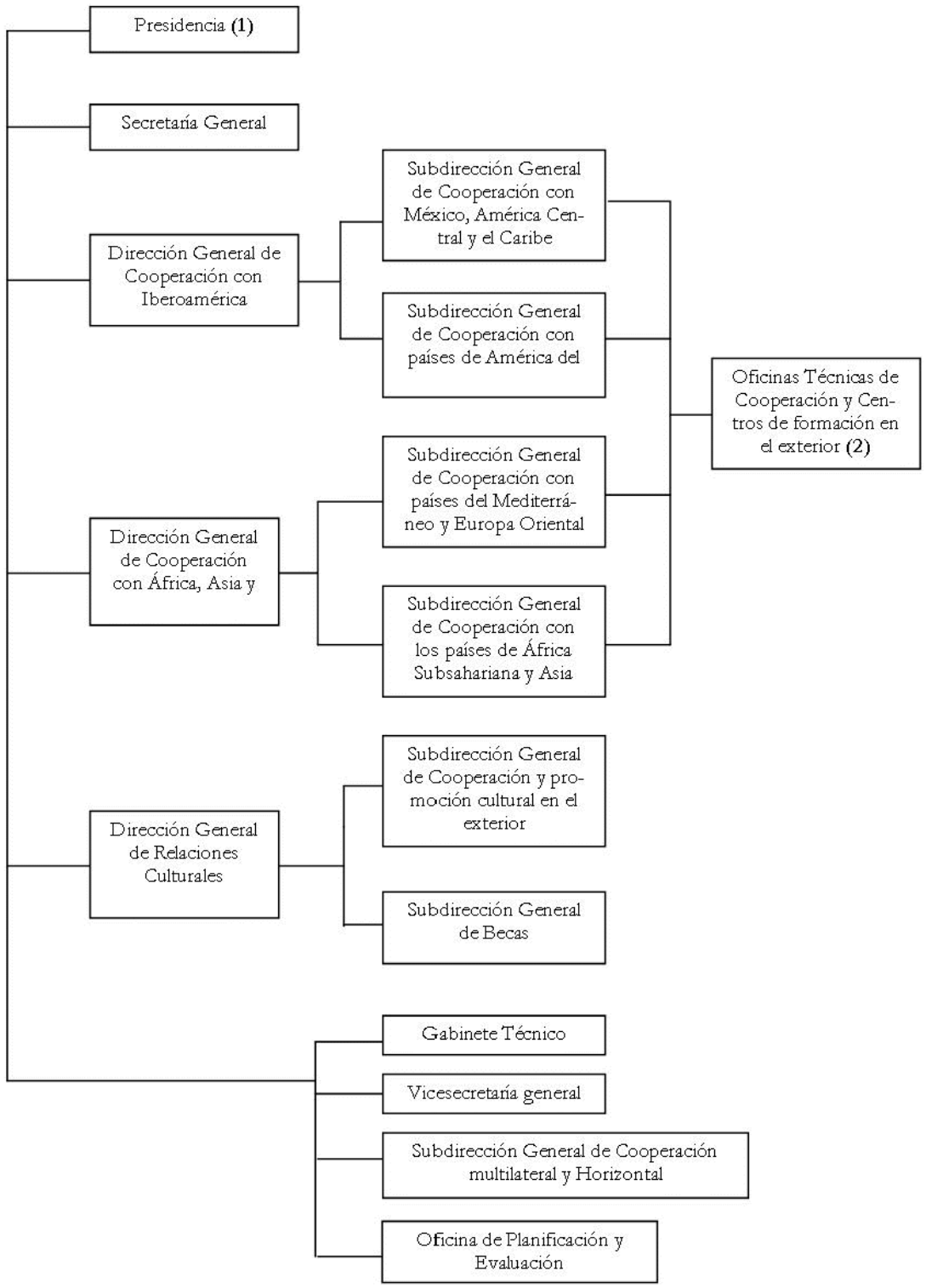
© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

la Comisión a la nueva realidad legislativa, quedando adscrita al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación a través de la SECI. Respecto a la Agencia Española de Cooperación Internacional (ver diagrama 4.2.), es el órgano de gestión en éste ámbito de la acción exterior; funciona como un organismo autónomo, adscrito al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. En el momento de su constitución en 1988, contaba con dos institutos de cooperación, el Instituto de Cooperación Iberoamericano (ICI), y el Instituto de Cooperación con el Mundo Árabe, Mediterráneo y Países en Desarrollo (ICMAMPD). Tras la entrada en vigor de la Ley de Cooperación Internacional en 1998 se llevó a cabo la reestructuración de la agencia a fin de adecuarla a las directrices de carácter geográfico y sectorial presentes en la Ley. Sobre esta base, se estructuraron dos departamentos geográficos: la Dirección General de Cooperación con Iberoamérica, en la que se integró el anterior Instituto de Cooperación Iberoamericano; y la Dirección General de Cooperación con África, Asia y Europa Oriental, en la que se integró el anterior Instituto de Cooperación con el Mundo Árabe, Mediterráneo y Países en Desarrollo; la Dirección General de Relaciones Culturales y Científicas gestiona lo relativo a becas y programas culturales; la Subdirección General de Cooperación Multilateral y Horizontal se ocupa de la cooperación multilateral en los Organismos Internacionales no Financieros, las cuestiones transversales relativas a género, buen gobierno, medio ambiente, así como los microcréditos, ayudas y subvenciones a organizaciones no gubernamentales; en cuanto al Gabinete Técnico, presta apoyo a la Secretaría General y se ocupa de las relaciones institucionales de la Agencia, así como la gestión de la ayuda alimentaria y de emergencia; la Vicesecretaría General es responsable en materia de personal, presupuestos, gestión financiera y comunicación; y finalmente la Oficina de Planificación y Evaluación que se encarga de elaborar la propuesta del Plan Director y el Plan Anual. Además, la AECI cuenta con una red de treinta y seis Oficinas Técnicas adscritas a las embajadas españolas en el exterior, veinte en

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

América Latina, once en África, tres en Asia, una en Oriente Próximo y una en Bosnia Herzegovina.

Diagrama 4.2. Organigrama de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI)



1) **Secretaría de Estado y de Cooperación Internacional**

2) **Las OTC (Oficinas Técnicas de Cooperación) están integradas en las misiones diplomáticas y oficinas consulares en el exterior**

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

En cuanto a la intervención de los agentes de la cooperación, en 1995 se creó el Consejo de Cooperación para el Desarrollo, en el que participan los agentes sociales, expertos, organizaciones no gubernamentales e instituciones a fin de facilitar el diálogo entre la administración pública, las organizaciones no gubernamentales y otros agentes sociales implicados en la cooperación al desarrollo. Está adscrito al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación a través de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional; de acuerdo a la Ley de Cooperación Internacional, el Consejo de Cooperación para el Desarrollo deberá informar y emitir un dictamen previo a la aprobación del Plan Director y el Plan Anual. En 2000, como desarrollo de la Ley, se creó la Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo, cuya función es coordinar la cooperación descentralizada[4]; está adscrita al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

4.4. MARCO LEGAL. LA LEY DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

La cooperación internacional para el desarrollo en España está regulada por la Ley 23/1998 de 7 de julio. El trámite parlamentario para su elaboración duró casi un año e implicó a todos los grupos parlamentarios que presentaron casi cuatrocientas enmiendas en el Congreso y ciento cincuenta en el Senado. Su aprobación, sin embargo, se realizó de forma consensuada, siendo el resultado de un largo proceso de debate entre todos los agentes implicados en la cooperación que duró trece meses, desde que el Gobierno envió su proyecto de ley al Congreso en mayo de 1997 hasta su aprobación definitiva el 18 de junio de 1998. El propio debate que este proceso suscitó puede considerarse muy provechoso; el diálogo con las organizaciones no gubernamentales, grupos políticos y agentes sociales

[4] Cooperación descentralizada es la cooperación protagonizada por entes públicos locales, regionales e insulares: Ayuntamientos, Diputaciones, Comunidades Autónomas y Cabildos o Consells, (caso de los territorios insulares como Canarias o Baleares); y por universidades, asociaciones empresariales, cooperativas y, en general, por todo tipo de organizaciones de la sociedad.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

permitió, de alguna manera, influir en la elaboración de la misma. Coincidió en el tiempo con la aprobación, por parte del gobierno británico, del Libro Blanco de la Cooperación del Reino Unido, en el cual se anunció un compromiso serio en la lucha por la erradicación de la pobreza. Del mismo modo, en abril de 1998, el presidente del BM anunció el fin del denominado Consenso de Washington, que constituyó el marco de las políticas de ajuste estructural aplicadas por los organismos financieros internacionales.

Dada la importancia que este texto legal tiene, analizaremos algunos aspectos de su contenido. En primer lugar, la existencia misma de la Ley hay que valorarlo de forma positiva al dotar a la cooperación española de un marco legal que regula sus actividades, sentando las bases para mejorar la estructura y los instrumentos de la cooperación frente a la situación anterior, caracterizada por la dispersión y fragmentación administrativa y la ausencia de una dirección política unificadora. Según la Ley, se entiende por cooperación internacional para el desarrollo "el conjunto de actividades que se traduce en transferencias de recursos públicos materiales y humanos que la administración general del Estado por sí o en colaboración con entidades privadas destina a los países subdesarrollados directamente o a través de organizaciones multilaterales", asumiendo los requisitos establecidos por el CAD para que los recursos sean considerados como Ayuda Oficial al Desarrollo[5]. El artículo uno, establece los principios, objetivos y prioridades de la política de cooperación, señalando que se impulsarán procesos que atiendan a la protección de los derechos humanos, las necesidades de

[5] El Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, establece los siguientes requisitos para que los recursos sean considerados como *ayuda oficial al desarrollo*:

- *Origen de la ayuda.* Los fondos deben provenir del *sector público*, en forma de donaciones, préstamos, créditos blandos o cualquier otra modalidad.
- *Destino de la ayuda.* Debe utilizarse en sectores y actividades que promuevan el desarrollo económico y social, están excluidas otras finalidades como las militares.
- *Concesionalidad.* Es necesario que dispongan de un nivel de concesionalidad o gratuidad de al menos un 25%.
- *Calificación del destinatario.* El país beneficiario debe tener la consideración de país programa o de actuación preferente, esto significa que esté incluido en la lista de países subdesarrollados elaborada por el CAD.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

bienestar económico y social, la sostenibilidad y regeneración del medio ambiente en países que tienen elevados niveles de pobreza y en aquellos que están en transición hacia la consolidación de sus instituciones democráticas y su inserción en la economía internacional. El artículo tres establece que la política de cooperación es parte de la acción exterior del Estado, una afirmación que resulta novedosa y positiva, ya que no se plantea como un instrumento de la política exterior del Estado, al servicio por tanto de sus intereses políticos, comerciales, económicos y estratégicos; al considerarse como parte de la acción exterior, permite elaborar una política de cooperación al desarrollo con autonomía respecto a intereses diplomáticos y comerciales inmediatos del Gobierno, que responda a las necesidades de la población de los países subdesarrollados, de tal modo que se puede optar por un modelo de cooperación que verdaderamente haga cooperación al desarrollo y no otra cosa. Por otra parte, el artículo diecisiete señala la supremacía del Ministerio de Asuntos Exteriores en la política de cooperación internacional, sentando las bases que permiten unificar la política de cooperación en aras de la coherencia y complementariedad en todas las actuaciones que realicen las diversas administraciones públicas. Respecto a la planificación, la Ley contempla en el artículo ocho la realización de dos tipos de planes, el Plan Director que se formulará cuatrienalmente y contendrá las líneas generales y directrices básicas de la política española de cooperación, así como los recursos presupuestarios, las estrategias sectoriales y las preferencias geográficas; y los Planes Anuales que desarrollan los objetivos, prioridades y recursos establecidos en el Plan Director referentes a cada año. Antes de la Ley, la planificación se reducía a lo que la Oficina de Planificación y Evaluación realizaba, que eran recopilaciones anuales de carácter cuantitativo de previsiones de gastos, y de cumplimiento de dichas previsiones. En cuanto a los créditos concesionales, el artículo veintiocho, apartado dos, los distingue en función de quien los gestione. Unos se dirigen básicamente al alivio de la pobreza, que son gestionado por el Ministerio de Asuntos Exteriores; otros, en

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

cambio, son gestionados bajo la responsabilidad exclusiva del Ministerio de Economía y Hacienda como créditos a la exportación con apoyo oficial (los denostados créditos FAD), instrumento que no es AOD y que el CAD ha aconsejado reiteradamente que se eliminen dado su escaso impacto en la lucha contra la pobreza. La redacción de este artículo refleja contradicciones con los planteamientos del CAD, en los cuales hay una inequívoca tendencia hacia la estricta separación de la ayuda al desarrollo y la ayuda a la exportación y que dio lugar a que en 1991 aprobaran el denominado paquete de Helsinki, que afecta a la ayuda ligada[6] y a los créditos para la exportación, prohibiendo que se utilicen para los proyectos comercialmente viables y para países de renta media alta, por lo que muchos países, entre ellos España, se han visto obligados a limitar el uso de este tipo de instrumentos. En cuanto a los actores, en el artículo treinta y uno se nombran a las organizaciones no gubernamentales, universidades, empresas, sindicatos y otros agentes sociales que actúen en este ámbito. La educación para el desarrollo y la sensibilización están reguladas en el art. trece.

4.5. LA AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO EN ESPAÑA

En la conferencia internacional sobre financiación para el desarrollo celebrada en marzo de 2002 en la ciudad mejicana de Monterrey, los Estados miembros de la Unión Europea se comprometieron alcanzar colectivamente una media del 0,39% en el año 2006. Sobre esta base hay que señalar que, de acuerdo con los compromisos asumidos por el actual Gobierno, ha habido un proceso de crecimiento que no debería detenerse en los próximos años si se pretende cumplir el objetivo de llegar al final de la presente legislatura al 0,5%.

[6] Se denomina ayuda ligada cuando el receptor no puede disponer de los fondos libremente, sino que está obligado a gastarlos en la compra de bienes o servicios producidos en el país donante.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

Al objeto de hacernos una visión de conjunto, a continuación analizaremos la evolución de la AOD española en los últimos años, así como la distribución por partidas, una cuestión que empieza a plantearse en el sentido de llevar a cabo una cooperación de mayor calidad, en la cual se incrementen las cantidades que mayor impacto tienen en la lucha contra la pobreza, como son las contribuciones multilaterales a los organismos internacionales no financieros y al sistema de Naciones Unidas, y las partidas para programas de la Agencia Española de Cooperación Internacional.

Tabla 4.1. Evolución de la AOD española en porcentaje sobre el PNB

1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
0,24%	0,27%	0,28%	0,27%	0,24%	0,22%	0,23%	0,24%
1999	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**
0,23%	0,22%	0,30%	0,26%	0,23%	0,25%	0,30%	0,35%(*)

Elaboración propia basada en datos de los *Seguimientos PACI*

(*) Según el Plan Anual de Cooperación Internacional PACI 2006 aprobado por el Consejo de Ministros en Enero de 2006 se ha hecho una previsión presupuestaria de 0,35% sobre el PNB

Tabla 4.2. Evolución de la AOD de la Unión Europea en porcentaje sobre el PNB

1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
0,33%	0,33%	0,31%	0,33%	0,33%	0,34%	0,35%	0,36%

Elaboración propia basada en datos de los informes de Intermón Oxfam "La realidad de la ayuda"

Tabla 4.3. Evolución de la AOD de los miembros del CAD en porcentaje sobre el PNB

1997	1998	1999	2000	2001	2002
0,22%	0,23%	0,24%	0,22%	0,22%	0,23%

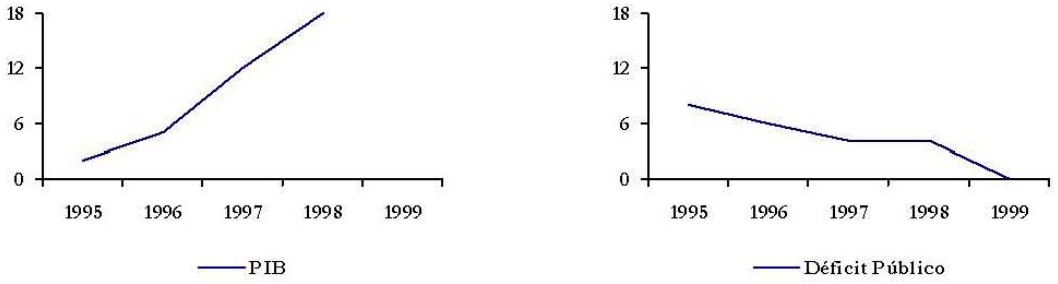
Elaboración propia basada en datos de los informes de Intermón Oxfam "La realidad de la ayuda".

En la tabla 4.1 se puede apreciar que la tendencia de la AOD española ha sido a la baja, fluctuando en una banda que va del 0,22% al

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

0,30%. Las explicaciones que se dieron desde la administración fue la política de rigor presupuestario para alcanzar los criterios de convergencia del Tratado de Maastricht con el fin de entrar en 2002 en la zona euro; por esta razón se condicionó el aumento de la AOD al control del déficit público y al aumento del PIB. Sin embargo, a pesar de que tanto el PIB como el déficit público evolucionaron positivamente entre 1997 y 1999 (ver gráfico 4.1), la AOD se mantuvo estancada en esos años.

Gráfico 4.1. Evolución del PIB y el déficit público en la economía española



Fuente: Instituto Nacional de Estadística, recogido en el Informe de Intermón Oxfam "La realidad de la Ayuda 2000-2001"

Se advierte que en 2001, la AOD española conoció el mayor incremento de ese período, que llegó al 0,30% frente al 0,22% del año anterior; ese aumento hay que considerarlo como puntual, ya que fue consecuencia de la operación llevada a cabo por el Ministerio de Economía en el denominado caso Celgusa, que se contabilizó en las cifras de

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

condonación de deuda a Nicaragua[7]; excluida esta operación, el porcentaje de AOD se situó en 0,23%. Si comparamos las cifras de la cooperación española con las de la Unión Europea y la de los miembros del CAD (ver tablas 4.2 y 4.3), podemos apreciar que en 2002 España estaba muy lejos de los países de la Unión Europea con un 0,26%, ocho puntos menos, y por encima de la media de los países del CAD.

La AOD en España se canaliza de forma multilateral y bilateral (ver diagrama 4.3); la primera, es la que se destina a la Unión Europea, a las instituciones financieras internacionales (IFI), y a los organismos internacionales no financieros (OInF) para desarrollar sus propios programas y proyectos de cooperación. La segunda, es la que se lleva a cabo de forma directa entre el donante y el receptor, a través de la propia administración pública o a través de organizaciones no gubernamentales. La AOD bilateral se clasifica en: reembolsable, que son los créditos FAD, que antes dependían del Ministerio de Economía y ahora dependen del de Industria, y los microcréditos, que gestiona la Agencia Española de Cooperación Internacional; y no reembolsable, que son los recursos para programas y proyectos, ayuda alimentaria, ayuda de emergencia, ayudas y subvenciones a ONGD, y cooperación descentralizada, que dependen del

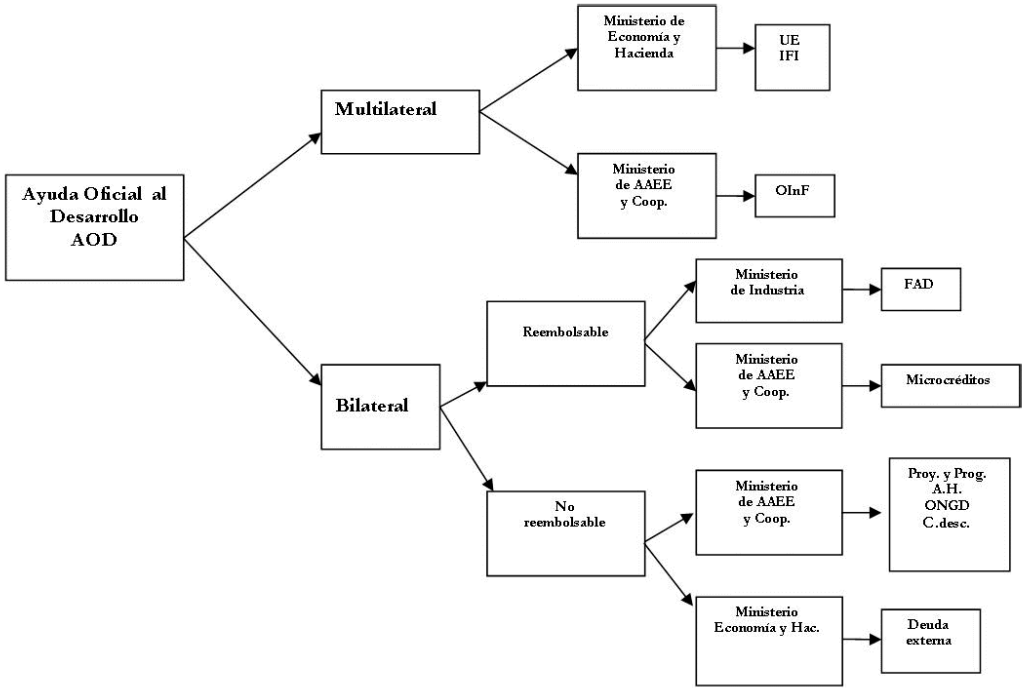
[7]El proyecto que generó la deuda fue una fábrica de celulosa "Celgusa" (con aserradero incluido) que se construyó en el departamento guatemalteco de El Progreso con un crédito FAD aprobado durante la dictadura de Rios Montt en 1980, por tanto, una ayuda bilateral reembolsable y ligada. Intermón Oxfam señala en su informe de 2002-2003 que *pese a contar con todo el equipamiento necesario, y por razones poco claras, la fábrica nunca llego a entrar en funcionamiento. Diferentes organizaciones ambientales hicieron una campaña muy dura contra esta fábrica, por el previsible coste ambiental que podría tener. Los propietarios españoles argumentaron que había una campaña sucia por parte de sus competidos norteamericanos, con intereses en esa misma región y, aunque es muy posible que parte de esto sea cierto, también está justificado que haya dudas más que razonables sobre el origen de esta deuda y el entramado de intereses y comisiones que la generaron.* Después de la dictadura de Rios Montt, los sucesivos gobiernos democráticos de Guatemala se negaron a pagar tal deuda porque consideraban que no tenían responsabilidad en la misma, y sobre todo porque el pueblo guatemalteco no se benefició de ella. Este impago provocó un bloqueo en la concesión de créditos bilaterales españoles a este país. Finalmente en 2001, la deuda se negoció a tres bandas: España, Guatemala y Nicaragua, de tal forma que Guatemala pagó a España con bonos de deuda nicaragüense que tenía en su poder. España los aceptó para incorporarlos en el programa de condonación de deuda al que está comprometida en el marco de la Iniciativa para los Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC, siglas en inglés) que desde 1996 estableció el BM y el FMI con los acreedores. Como señala el informe de Intermón Oxfam de 2001-2002 *de esta forma, Guatemala utiliza para el pago unos bonos que difícilmente iba a poder cobrar y desbloquea la concesión de nuevos créditos; España recibe un pago formal que aprovecha como parte de los compromisos de condonación, y puede seguir aprobando créditos FAD para Guatemala; y Nicaragua se deshace de esa parte de su deuda.* El desbloqueo financiero con Guatemala permite a los inversores españoles que, a través del Gobierno guatemalteco, la cooperación española conceda nuevos FAD para invertir en una región prioritaria para los intereses españoles.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación; y los recursos para programas de condonación de deuda, que dependen del Ministerio de Economía y Hacienda.

La cooperación multilateral dirigida a la Unión Europea, incluye medios para el Fondo Europeo de Desarrollo, y la contribución al presupuesto comunitario para financiar programas de cooperación en América Latina, el Mediterráneo, Europa Central y programas de ayuda alimentaria y de emergencia. La aportación a las IFI, va dirigida al BM, al FMI, y a los bancos regionales de desarrollo como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Asiático de Desarrollo (BAsD), el Banco Africano de Desarrollo (BAfD) o el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD). La contribución a los OInF está dirigida a organismos dependientes de Naciones Unidas, como el PNUD, la Organización Mundial de la Salud, el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, la Organización de Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, entre muchos otros, los cuales llevan a cabo programas de cooperación.

Diagrama 4.3. Modalidades de la AOD española



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

En cuanto a la distribución por partidas (ver tablas 4.4 y 4.5), se aprecia que menos de un tercio de la AOD se dedica a la ayuda multilateral, y dentro de ella, especialmente reducida es la dirigida a Instituciones Financieras Internacionales y a Organismos Internacionales no Financieros. En este sentido, el escaso nivel de aportaciones a los organismos internacionales limita la participación de España en las decisiones de estos organismos y además no se corresponde con el peso que la economía española tiene en la economía mundial. En relación a las Instituciones Financieras Internacionales ha habido un mayor esfuerzo, así por ejemplo España entró recientemente como socio en la Corporación Andina de Fomento y en el Banco Centroamericano de Integración Económica. Posiblemente, este esfuerzo ha tenido que ver con el deseo de colocar a las empresas españolas en buenas condiciones para participar en los mercados latinoamericanos, correspondiendo a una visión mercantilista de la cooperación; a pesar de ello, España no puede sustraerse a incidir en esos niveles de la cooperación internacional, no hacerlo sería una muestra de debilidad e incoherencia con el discurso político que se ha iniciado en la presente legislatura. En relación a los Organismos Internacionales no Financieros, los recursos que ya eran escasos han sufrido un descenso notable, así las previsiones para 2006 están en un 1,81%; una situación que no contribuye al fortalecimiento de los organismos internacionales ligados a las Naciones Unidas que son los que realmente tienen capacidad para incidir, a través de los programas que llevan a cabo, en la erradicación de la pobreza a nivel mundial.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

Tabla 4.4. Distribución de la AOD de España por partidas presupuestarias, en porcentaje

	año / concepto	2000	2001[8]	2002	2003	2004	2005(*)	2006 (**)
AOD Multi-Lateral	UE	28,9%	25,67%	24,22%	26,7%	27,08%	23,54%	20,03%
	IFI	5,11%	14,01%	12,91%	10%	14,13%	9,83%	8,26%
	OInF	4,96%	4,43%	4,58%	4,5%	2,46%	3,22%	1,81%
AOD Bilateral	FAD	13,09%	9,54%	10,9%	11,8%	7,76%	7,78%	5,56%
	Microcréditos	1,82%	3,70%	2,35%	0,66%	1,92%	----	2,37%
	Deuda externa	1,38%	1,19%	6,90%	5,40%	8,12%	14%	14,10%
	Programas y proyectos	18,72%	19,46%	16,54%	13,21%	10,13%	16,63%	15,38%
	Ayuda alimentaria	0,37%	0,38%	0,48%	0,31%	Ayuda humanitaria 2,73 %	Ayuda humanitaria 5%	Ayuda huma-nitaria 4,35%
	Ayuda emergencia	3,11%	1,71%	1,09%	3,71%			
	Ayudas y subvenciones ONGD	6,6%	5,90%	5,46%	6,12%	17,47%	17,20%	17,07%

Elaboración propia basada en datos de Seguimientos *PACI 2000, 2001, 2002, 2003, 2004*

(*) Datos obtenidos de *PACI 2005 (previsiones)*

(**) Datos obtenidos de *PACI 2006 (previsiones)*

Tabla 4.5. Porcentaje de AOD española de tipo multilateral.

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
38,97%	44,11%	41,71%	41,2%	43,67%	36,59%	30,10%

Elaboración propia basada en datos de Seguimientos *PACI 2000, 2001, 2002, 2003, 2004*

[8] El porcentaje de condonación de deuda externa de este año (2001) no contempla la operación del caso Celgusa, que se contabilizó como cancelación de deuda a Nicaragua, pero en realidad fue una acción de carácter puntual para desbloquear la concesión de nuevos FAD a Guatemala. En algunos documentos se llegó a contabilizar, llegando este concepto al 22,79%, cifra muy superior al exiguo 1,19% que corresponde a la situación real.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

En cuanto a la AOD bilateral, los Fondos de Ayuda al Desarrollo (FAD) han sido un elemento de peso en la cooperación española, así en 1998 constituyó el 25% de la ayuda bilateral. En la actualidad hay una cierta prudencia y cautela sobre la utilidad de este instrumento y como medida novedosa se han establecido unos FAD no reembolsables para países o realidades que lo demanden. Al respecto hay que señalar que aunque los FAD se presentan como un instrumento de ayuda al desarrollo, en la práctica funcionan de forma independiente respecto de la política general de cooperación para el desarrollo, ya que en la aprobación de proyectos con cargo a fondos FAD no se considera las prioridades geográficas y sectoriales definidas en los planes ni los objetivos de la cooperación para el desarrollo, por el contrario, prevalecen los intereses comerciales.

A pesar de que los recursos del FAD están sometidos a licitaciones públicas para la adjudicación de los proyectos, la falta de transparencia ha sido su característica más notoria, ya que no se han publicado los nombres de las empresas adjudicatarias en el Boletín Económico del Instituto de Comercio Exterior, hecho que ha llamado a la sospecha. Inicialmente, los proyectos con cargo al FAD se concedían directamente, sin someterse al régimen de licitaciones públicas que se establece para los contratos con la administración pública; esta práctica favoreció un modelo en el que la empresa adjudicataria y el país receptor acordaban previamente los términos del proyecto, y después el país receptor hacía la petición a la administración española para solicitar el crédito concesional. El procedimiento empleado, además de incumplir la legalidad española, fomentaba la corrupción con funcionarios de los países receptores en forma de comisiones. Hoy en día, una parte importante de proyectos FAD salen a licitación pública, especialmente los dirigidos a América Latina y países ACP, pero también todos los años se aprueban proyectos por el mecanismo antiguo, sin licitación alguna. La situación es realmente grave, ya que estamos hablando de fondos públicos a cuya dotación contribuye la

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

sociedad en su conjunto. Su destino no debe suponer prioritariamente beneficios para las empresas adjudicatarias, como en realidad ocurre, tal como quedó demostrado en el estudio que Oliver Morrissey[9] realizó en 1990 para la Universidad de Nottingham, en el que evaluó el funcionamiento del FAD británico (Aid and Trade Provision ~~ATP~~—) durante los diez años anteriores.

Los FAD entran en lo que se denomina ayuda ligada, un concepto del que la anterior administración no quería hablar ni someter a debate, pese a que el CAD en su informe de evaluación de la ayuda española de 1998 recomendaba abrir un debate público sobre este asunto. Desde el punto de vista conceptual, se denomina ayuda ligada cuando el receptor no puede disponer de los fondos libremente, sino que está obligado a gastarlos en la compra de bienes y servicios producidos por el país donante (Pérez de Armiño, 2002: 112). Gonzalo Fanjul entiende por ayuda ligada *cualquier tipo de ayuda cuya concesión lleva vinculada la ejecución del proyecto y/o suministro de bienes y servicios por parte del país donante*[10]. Por tanto, la ayuda ligada puede considerarse como un incentivo a la exportación o a los inversores de los países donantes en la medida en que los proyectos con cargo al FAD son ejecutados por los donantes; esto provoca una distorsión en los objetivos que deben orientar a la cooperación al desarrollo, ya que vincula los recursos a la compra de bienes y servicios que el donante produce, lo que se conoce como el retorno de la ayuda, y no a las necesidades reales del receptor o beneficiario. En consecuencia, este tipo de ayuda beneficia a los países donantes ya que genera exportaciones y abre mercados, facilitando a las empresas el acceso a regiones que sin estos incentivos no lo harían por el riesgo que ello podría suponer, han sido los casos de Kazajstán al que se le concedió un crédito de más de treinta millones de euros para la compra

[9]Morrissey, Oliver: *A Decaded of Mixed Credits: An Evaluation of the Aid and Trade Provision.* Credit Research Paper, University of Nottinghan, 1990. Citado por Gonzalo Fanjul en "La ayuda oficial al desarrollo en España en 1999 y 2000", *La realidad de la ayuda 2000-2001.* Barcelona: Intermón, 2000, págs 7-60.
[10]Fanjul, Gonzalo: "La ayuda oficial al desarrollo en España en 1998 y 1999", *La realidad de la ayuda 1999-2000.* Barcelona: Intermón, 1999, págs. 7-57.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

de dos trenes o Argelia, con un crédito destinado a financiar la adquisición de dos buques para transporte de pasajeros y vehículos. En estas ocasiones, los beneficiados han sido las empresas españolas que han suministrado los bienes y equipos de los proyectos. En la actualidad hay una reflexión respecto a estos instrumentos, sin embargo, la administración española sigue defendiendo la permanencia de la ayuda ligada a través de los FAD por el impacto que estos tienen en la economía nacional, fomentando la exportación y expandiendo la economía a otras regiones; ante este inmovilismo las ONGD han realizado campañas para la desaparición del FAD como instrumento de la cooperación española. A nivel internacional también se han desarrollado campañas del mismo tipo, los más sensibles han sido los británicos, cuyo FAD, el Aid and Trade Provision (ATP), que supuso desde 1990 a 1996 entre cinco a nueve por ciento de la AOD bilateral inglesa, desapareció en 1997, tras la publicación, por la ex secretaria de Estado para el Desarrollo Internacional, Claire Short (que dimitió cuando el Reino Unido intervino en la guerra de Irak), del Libro Blanco británico sobre Desarrollo Internacional.

Respecto a los microcréditos hay que señalar que fueron establecidos por la Ley de Cooperación; el artículo veintiocho, apartado uno, contempla dos modalidades: microcréditos y créditos rotatorios *destinados a la mejora de las condiciones de vida de colectivos vulnerables y a la ejecución de proyectos de desarrollo social básico.* Ese mismo año (1998), se creó el Fondo para la concesión de microcréditos (FCM) para proyectos de desarrollo social básico en el exterior; dos años más tarde, por decreto, se regularon todos los aspectos normativos de este nuevo instrumento que está gestionado por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, permitiéndole operar en un campo, el de la AOD reembolsable, que tradicionalmente ha estado monopolizado por el Ministerio de Economía y Hacienda. Los recursos de los que se nutre derivan de lo que cada año se fija en los Presupuestos Generales del Estado y del importe de las devoluciones y los intereses de

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

créditos aprobados en ejercicios anteriores. La administración del Fondo depende de un comité ejecutivo, presidido por la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional (SECI), y ocho vocales procedentes del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, y del Ministerio de Economía y Hacienda, así como un representante del Instituto de Crédito Oficial (ICO). Los microcréditos de la cooperación española no se conceden a los gobiernos, sino a entidades públicas o privadas de los países destinatarios, de modo que no se contabilizan como deuda del Estado receptor, como si ocurre con los créditos FAD que se otorgan a los gobiernos. Hay que apuntar que los programas para la aplicación de los microcréditos de la cooperación española han sido controvertidos, especialmente en la legislatura anterior donde se advirtieron cambios de orientación en su gestión, ya que el objetivo estratégico de mejorar las condiciones de vida de colectivos vulnerables y ejecutar proyectos de desarrollo social básico no se estaban contemplando en estos programas. Los cambios se produjeron porque la AECI otorgó a dos consultoras privadas la gestión de los microcréditos, las cuales, contraviniendo lo señalado por la Ley de Cooperación, establecieron como objetivo estratégico de los microcréditos facilitar el acceso de los microempresarios al sector financiero formal. Como ha señalado José Antonio Alonso, *se abandona, de este modo, la referencia a la lucha contra la pobreza y se sustituye por un objetivo más amplio y menos directamente concernido con la promoción de la equidad social en las economías receptoras.* A su juicio, se trata de *un cambio de orientación que se advierte al observar el interés que los gestores ponen en los objetivos —sin duda deseable— de rentabilidad y sostenibilidad financiera de las entidades implicadas en el programa y la escasa atención que presta a las características sociales de la población objetivo y al impacto social de las acciones. Cabría decir que, a través de esta orientación, la atención se desplaza del objetivo final —beneficiar a los sectores pobres excluidos del sistema financiero— hacia un propósito de naturaleza instrumental —fortalecer el sistema financiero e, indirectamente, el tejido empresarial—. La parte más visible de este cambio es la sustitución que los gestores hacen respecto a los beneficiarios del programa*

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

que ha cambiado, de los sectores vulnerables o sectores sociales más pobres como beneficiarios del programa por la nueva referencia al más vago concepto de microempresarios[11].

En relación a la deuda externa, ha sido un ámbito de la cooperación muy sensible en algunos sectores de la sociedad española, que ha promovido diversas campañas haciendo llegar el debate sobre esta cuestión al gran público. Las operaciones de condonación de deuda externa se enmarcan en el compromiso que el Gobierno español ha adquirido con las Instituciones Financieras Internacionales en los programas de alivio de las deudas bilaterales a países pobres altamente endeudados (iniciativa HIPC por sus siglas en inglés). Para España, la deuda correspondiente a naciones objeto de la iniciativa HIPC representa el 11% del total de deuda que países terceros tienen contraída con el Estado español. Hay que señalar que durante la legislatura anterior 2000-2004, a pesar de la presión social y los compromisos adoptados por el Gobierno en el marco de la iniciativa HIPC, los esfuerzos por cumplir con los programas de condonación y de conversión de deuda por desarrollo fueron realmente escasos. A partir de 2004 la dotación para deuda exterior se incrementó, pasando de 5,40% a 8,12% y las previsiones en 2005 también tuvieron aumentos, colocándose en el 14%, que en 2006 se han mantenido; además, hay propuestas novedosas como son las de conversión de deuda por educación. En cualquier caso, el problema respecto a la gestión de la deuda exterior y cancelaciones de ésta, radica en que con estas operaciones la administración pretende abrir nuevas vías de inversión para las empresas españolas en el exterior; esto ha supuesto que la selección de países para condonación o conversión de deuda por desarrollo se ha realizado en función de intereses comerciales y también políticos, como fue el hecho de la condonación de deuda a Irak realizada por el gobierno anterior, es decir, buscando credibilidad financiera ante ciertos países económicamente interesantes y

[11]Alonso, José A.: "Microcréditos y pobreza: análisis del programa español", *La realidad de la ayuda. 2002-2003,* Barcelona: Intermón, 2002, págs. 89-126.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

susceptibles de recibir créditos FAD. Por tanto, más que un instrumento de cooperación al desarrollo, se convierte en la práctica en un instrumento de política comercial, tal es el caso de Marruecos, donde se llevó a cabo una conversión de deuda por inversiones privadas en 2000. Es decir que la operación financiera estuvo condicionada a la compra de bienes y servicios a empresas y organizaciones españolas. La aplicación de estos criterios muestra la filosofía de las autoridades del Ministerio de Economía y Hacienda por rentabilizar la ayuda al desarrollo, apuntando la condonación de deuda en la columna del haber contable con efecto multiplicador. Las operaciones de conversión de deuda por desarrollo aplicadas en el año 2000 para sectores sociales básicos o para inversiones públicas mantuvieron esta orientación en la mayor parte de las ocasiones, fueron los casos de Costa Rica, Perú, Bolivia, Nicaragua, Honduras, El Salvador y República Dominicana. Con estas operaciones de conversiones ligadas, se distorsionan los objetivos de la cancelación, que consisten en que los pagos destinados al acreedor se queden en el país para financiar proyectos de diferente naturaleza en beneficio de sectores sociales deprimidos. Respecto a esta cuestión, la Coordinadora de ONGD de España ha propuesto la creación de un Fondo para la Condonación de Deuda Externa que se podría dotar con los recursos no utilizados del FAD.

En relación a la partida destinada a programas y proyectos no ha tenido grandes variaciones, incluso ha perdido peso recientemente; así en 2001 estaba en 19,46% y en 2006 la previsión es de 15,38%. Al respecto hay que señalar que la cooperación española tiene la particularidad de dar más importancia a los proyectos como forma clásica de ayuda, que a los programas; en parte tiene que ver con el peso que las ONGD tienen en este ámbito, ya que una gran parte de éstos se canalizan a través de las ONGD; sin embargo, es necesario señalar que los proyectos, por sus propias características de temporalidad, recursos limitados y dispersión tienen una capacidad limitada; por esta razón en aras de la eficacia y eficiencia en la

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

erradicación de la pobreza, se han desarrollado nuevas perspectivas orientadas hacia la ayuda a programas como pueden ser los enfoques sectoriales o los apoyos presupuestarios a planes de lucha contra la pobreza elaborados por los receptores; de esta forma, el receptor no es un agente pasivo de la ayuda, ya que las intervenciones que se hagan responderá a las estrategias elaboradas por éste.

En cuanto a la ayuda humanitaria, puede parecer que la respuesta de la administración española haya sido rápida y generosa, no obstante, la realidad nos muestra un panorama diferente, ya que los porcentajes dedicados a estos fines han oscilado entre dos a cuatro por ciento de la AOD. Ahora bien, en vista de la corriente de solidaridad que algunas crisis humanitarias han provocado en la sociedad española, que en muchos casos se ha volcado en contribuciones particulares, caso del huracán Mitch o del tsunami de Indonesia, el gobierno español se muestra mucho más interesado en los temas humanitarios, intentando convertirlos en uno de los signos distintivos de la acción exterior. En relación al ámbito de la ayuda humanitaria, hay que señalar que se realiza a través de la compra de bienes y servicios españoles que a menudo suponen costes más elevados y retrasos adicionales por el traslado aéreo a los lugares de destino. Es una ayuda puntual, que se limita al envío de material de socorro, personal médico y de protección civil, sin entrar en las causas que provocan tales desgracias, ignorando que los desastres naturales como huracanes, inundaciones o sequías se convierten en un hecho catastrófico en entornos de pobreza, deterioro ambiental y subdesarrollo, dadas las carencias en infraestructuras, la débil o nula capacidad de respuesta de la población además de la ausencia de políticas preventivas.

La actual administración está trabajando en la reforma de la ayuda humanitaria, ya que la falta de previsión ha hecho que la respuesta de la cooperación española a los desastres humanitarios haya dependido de si se producen al principio o al final del ejercicio presupuestario o de que haya

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

imágenes televisivas del desastre; así ocurrió con las inundaciones de Mozambique en febrero de 2000, que a pesar de los llamamientos de socorro de la Cruz Roja, de las agencias de Naciones Unidas y del propio Presidente de Mozambique en los primeros días de febrero, hasta que no aparecieron las primeras imágenes de la tragedia y se convirtió en una emergencia televisada, en torno al veintiséis de febrero, la gran operación de ayuda no se organizó, perdiéndose un tiempo valioso para salvar vidas. Graç Machel, premio Príncipe de Asturias de Cooperación Internacional señalaba amargamente que *fue preciso que la BBC y la CNN transmitieran imágenes de horror. Fue ahí cuando despertaron, no cuando el Presidente lanzó las llamadas de socorro. Ya era bastante tarde cuando se difundieron esas imágenes y, aún así, tardaron cuatro o cinco días en llegar. El agua no tiene piedad. Cuando la ayuda llegó la mayoría de la gente y sus pertenencias estaban anegadas. Es un gran dolor comprobar que se podría haber salvado mucha gente con una respuesta más rápida*[12]. A esto hay que añadir que este ámbito se ha politizado de tal forma que intervenciones de carácter militar se han presentado bajo la formulación de ayuda humanitaria, como fueron algunos de los argumentos defendidos por ciertos sectores que apoyaron la intervención en Irak; asimismo el uso y abuso del ejército en estas labores ha contribuido a la confusión[13]. En la actualidad se trabaja desde la administración en la reforma de la acción humanitaria, se han aumentado los recursos y además se pretende situarla en el 7% de la AOD.

[12]El País, 9 de marzo de 2000. Entrevista a Graç M achel, Premio Príncipe de Asturias del año 2000.

[13]Para un estudio sobre por qué se produce la condicionalidad en la ayuda humanitaria se puede consultar la siguiente bibliografía: VV.AA.: *Gestión de la Ayuda Humanitaria.* Bilbao: Universidad de Deusto, 1998; Beier, C. y Downing, T.: *Geografía y Ayuda Humanitaria.* Bilbao: Universidad de Deusto, 1998; Etxeberría, X.: *Ética de la acción humanitaria.* Bilbao: Universidad de Deusto, 1999; VV.AA.: *Geopolítica y ayuda humanitaria.* Bilbao: Universidad de Deusto, 1999; Fischer, H. y Oraá J.: *Derecho Internacional y Ayuda Humanitaria.* Bilbao: Universidad de Deusto, 2000; VV.AA.: *La antropología en la ayuda humanitaria.* Bilbao: Universidad de Deusto: 2000; Yubero, S. y Lascorz, A.: *Ayuda humanitaria y cooperación al desarrollo.* Cuenca: Servicio Publicaciones Universidad Castilla-La Mancha, 1999; Rieff, D.: *Una cama por una noche. El humanitarismo en crisis.* Madrid: Taurus, 2003; Chomsky, N. *El nuevo humanitarismo militar. Lecciones de Kosovo.* México: Siglo XXI, 2002; Senarclens, P.: *La acción humanitaria ante las catástrofes.* Barcelona: 2000; Rey Marcos, F. y Currea-Lugo, V.: *El debate humanitario.* Barcelona: Icaria, 2002; VV.AA.: *Los desafíos de la acción humanitaria. Un balance.* Barcelona: Icaria, 1999; VV.AA.: *Revista Española de Desarrollo y Cooperación. Nº 8.* Madrid: Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, 2001.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

Respecto a las ayudas y subvenciones a las ONGD, es la partida que más ha crecido, pasando del 6,12% en 2003 al 17,47% en 2004, manteniéndose en este nivel en la actualidad. El modelo de financiación a las ONGD ha estado sometido a un amplio debate, en el cual las propias organizaciones han señalado la necesidad de establecer convenios plurianuales que les permita un trabajo más estable y a largo plazo, evitando la incertidumbre que se les presenta todos los años en relación a si les aprobarán o no la subvención solicitada. La AECI introdujo en 2001 una serie de reformas para la concesión de ayudas a las ONGD, entre estas reformas destacó la de hacer una sola convocatoria para la presentación de proyectos, frente a las dos anuales que había anteriormente, de esta forma hay una mayor concentración de recursos provenientes del presupuesto ordinario de la AECI para este fin, y del porcentaje que se destina a fines de interés social marcados al realizar la declaración de la renta, que se situaba en el 0,5% y que el actual gobierno ha incrementado al 0,7%, pero en ningún caso tiene que ver con la reivindicación histórica que las propias organizaciones no gubernamentales han hecho de dedicar el 0,7% del PIB a la Ayuda Oficial al Desarrollo. Asimismo, se establecieron fórmulas de financiación plurianuales para financiar programas, la dificultad está en que a veces se ha entendido por programa una diversidad de proyectos consecutivos.

Es importante destacar la labor de concienciación y sensibilización que las ONGD hacen en la sociedad, por ello es fundamental la formación de sus miembros y voluntarios en planteamientos objetivos sobre la cooperación, que evite posiciones paternalistas o caritativas respecto a los países subdesarrollados; además, son un elemento de presión importante, que pueden hacer prosperar posiciones más avanzadas de los poderes públicos que trabajan en la cooperación internacional.

Uno de los problemas a los que se enfrenta la AOD española es el grado de disgregación que tiene ya que a pesar de la existencia de un ente

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

autónomo como la AECI, que debería centralizar la cooperación, sin embargo, también se contempla que otros departamentos ministeriales realicen acciones de cooperación. De tal modo, que además del Ministerio de Asuntos Exteriores, el de Economía y el de Industria, hay que añadir el de Defensa, Interior, Trabajo, Educación y otros más que también realizan acciones en el ámbito de la cooperación.

En el caso del Ministerio de Defensa, en los últimos años se ha dado un creciente humanitarismo militar que ha involucrado a las Fuerzas Armadas en operaciones de emergencia dando lugar a lo que Sanahuja Perales[14] ha denominado el modelo Hércules, por ser el envío de estas aeronaves el ejemplo más claro y de mayor visibilidad de esta ayuda que obedece más a motivaciones de tipo político que humanitario. La primera operación a gran escala de las Fuerzas Armadas españolas realizada como consecuencia de un desastre fue la que desarrolló en Centroamérica tras el paso del huracán Mitch en 1998; un año más tarde participaron en los Balcanes integrándose en un contingente de ayuda humanitaria que la OTAN tenía en Kosovo, lo paradójico de esta intervención es que, mientras llevaban a cabo actividades de ayuda a los refugiados kosovares en Albania (en concreto, la construcción de un campamento en Hammallaj), las fuerzas de la OTAN, en la que participaban aviones españoles, realizaban bombardeos en Kosovo, provocando oleadas de refugiados, un buen ejemplo de lo que algunos denominan bomberos pirómanos; en el año 2000 las operaciones estuvieron motivadas por las inundaciones en Mozambique; en abril de 2003 bajo la etiqueta de respuesta humanitaria España intervino en Irak, el Ministerio de Defensa instrumentó una unidad conjunta de apoyo humanitario que estaba compuesta por novecientos militares y tres buques y fragatas, entre las actividades que debían realizar estaba el envío y distribución de alimentos, productos higiénicos y otros artículos de primera necesidad, la rehabilitación de infraestructuras básicas,

[14]Sanahuja Perales, J.A.: "La Ayuda Humanitaria y de emergencia española", *La realidad de la ayuda, 2000-2001*. Barcelona: Intermón, 2000, págs. 83-123.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

la limpieza de minas y explosivos y la asistencia sanitaria; a finales de 2004, ante la tragedia del tsunami en el Sudeste Asiático el Ministerio de Defensa envió tropas a Indonesia a bordo del buque Galicia; en 2005 bajo la afirmación de cumplir una misión humanitaria se mandó un contingente español a Afganistán, que colabora en la fuerza militar internacional bajo mando de la OTAN; asimismo en Haití, tras el derrocamiento violento del presidente Jean Bertrand Aristide, un contingente español participa en una misión de Naciones Unidas; en mayo de 2006 ante la llegada de inmigrantes irregulares a las costas canarias, los militares bajo el paraguas de la ayuda humanitaria, participaron en un dispositivo aeronaval con tres buques de la Armada y tres aviones del Ejército del Aire en las costas de Senegal; la última operación ha sido el envío de las tropas españolas al Líbano, tras la aprobación de una resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas para la formación de una fuerza militar multinacional de interposición al sur de este país.

En esta materia hay que señalar que, si bien el ejército puede tener un papel importante en trabajos que le son propios, como las labores de

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

desminado o de interposición en el marco de las operaciones de paz[15], sin embargo, en operaciones de ayuda humanitaria la experiencia demuestra que al buscar el impacto inmediato, especialmente en los medios de comunicación, la ayuda resulta más costosa e ineficaz, por la falta de planificación de las operaciones y la falta de experiencia de las Fuerzas Armadas en estas labores.

La actuación en Centroamérica llevada a cabo tras el paso del huracán Mitch, constituyó la primera operación de envergadura en ayuda de emergencia que realizó el ejército español; durante cinco meses más de mil militares, catorce aviones, tres barcos y transportes de tropas estuvieron en la región; el coste se elevó a dos mil doscientos millones de pesetas. En el caso de Kosovo fueron cuatrocientos militares, ciento veinte vehículos, dos helicópteros y dos barcos de transporte de tropas, con un coste de siete mil quinientos quince millones de pesetas en gastos de desplazamientos y mantenimiento del grupo. De acuerdo con los datos facilitados por el ex Vicepresidente del Gobierno, Álvarez Cascos al pleno del Congreso en 1999, el ejército español atendió a unos dos mil doscientos cincuenta

[15]Las operaciones de paz fueron definidas por el ex Secretario General de Naciones Unidas, Boutros Ghali como el "despliegue de una presencia de Naciones Unidas en el terreno, con el consentimiento de todas las partes implicadas. Normalmente se hace recurriendo a personal militar o de policía, e incluso a personal civil".Todas las operaciones de paz necesitan un mandato específico del Consejo de Seguridad, quedando el despliegue y funcionamiento de las tropas bajo el mando del Secretario General. Hay tres tipos de operaciones de paz en el marco de Naciones Unidas:

- Operaciones de Mantenimiento de la Paz (Peace Keeping), cuyo objetivo es preservar la paz en contextos de tensión. Caso de países que, tras un largo período de guerra, se firma un acuerdo de paz y es necesario vigilar el cumplimiento de las condiciones establecidas en el acuerdo. Estas operaciones requieren el consentimiento de las partes. Utilizan la fuerza sólo en defensa propia. Las OMP se ocupan de supervisar el cese al fuego, la desmovilización de tropas y su reinserción en la vida civil, la destrucción de las armas, programas de neutralización de minas antipersonales, el retorno de refugiados y de desplazados internos, etc.
- Operaciones de Establecimiento de la Paz (Peace Making) Su objetivo es pacificar una situación inestable y conseguir que las partes lleguen a un acuerdo global por medios pacíficos. Ejemplos de estas operaciones fueron los casos de ONUSAL (Misión de Observadores de Naciones Unidas en El Salvador), UNAVEM (Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Angola), UNTAC (Autoridad Transitoria de Naciones Unidas para Camboya).
- Operaciones de Imposición de la Paz (Peace Enforcement). A diferencia de las anteriores, no cuentan con el consentimiento del Estado en el que actúa. Contempla el uso de la fuerza, en estos casos el Consejo de Seguridad autoriza a los Estados y a las organizaciones regionales el uso de la fuerza armada contra el Estado que haya amenazado la paz, quebrantado ésta o cometido un acto de agresión contra un tercero. Requiere un mandato específico del Consejo de Seguridad. Estas operaciones fueron los casos de ONUSOM (Operación de Naciones Unidas en Somalia) y de FORPRONU (Fuerza de Protección de Naciones Unidas en la ex Yugoslavia).

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

refugiados durante dos meses[16]. En este sentido se plantea la discusión sobre si se justifican cifras tan abultadas teniendo en cuenta el número de personas atendidas y los resultados alcanzados. El coste de los envíos supera a menudo el valor de la carga transportada, y en muchas ocasiones los materiales de socorro no siempre son los más necesarios, a lo que puede añadirse que se amontonan en aeropuertos, planteándose problemas de distribución a las organizaciones locales. La experiencia reciente demuestra que, al buscar el impacto inmediato, la intervención de los militares en la distribución de la ayuda es más costosa, ineficaz y, sobre todo, no tiene en cuenta las necesidades de la población afectada[17].

El Comité de Ayuda al Desarrollo hizo público en 1998 un estudio[18] sobre el uso de medios civiles y militares en operaciones humanitarias, tomando como criterio básico su efectividad para salvar vidas; las variables que se tuvieron en cuenta fueron la experiencia, el mandato, la singularidad, la relación coste-beneficio y los efectos en la reconstrucción y desarrollo posterior. Las conclusiones del estudio no apoyan el uso de medios militares en la ayuda humanitaria, señalando que en muchas ocasiones los argumentos sobre la supuesta eficacia de este tipo de ayuda encubren en realidad intereses de política exterior y de la agenda política interna poco o nada relacionados con lo humanitario. En el caso de la ayuda humanitaria a

[16]Datos recogidos del artículo de Sanahuja Perales, J.A.: "La Ayuda Humanitaria y de emergencia española", *La realidad de la ayuda, 2000-2001.* Barcelona: Intermón, 2000, págs. 83-123; cuya fuente es el Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Pleno y Comisión Permanente, 28 de abril de 1999, nº 234, págs. 735-740.

[17]Un ejemplo de ineficacia y falta de preparación de las fuerzas militares españolas en tareas humanitarias lo encontramos en el reparto de raciones de comida y agua realizado por soldados españoles durante su intervención en Irak, que fue suspendido por el caos que generaba. Otro ejemplo del sobrecosto de este tipo de ayuda y su ineficacia, en comparación con la que se lleva a cabo por medios civiles, lo podemos ver en el suministro por paracaídas de 6.000 toneladas de alimentos sobre Afganistán, en los que Estados Unidos gastaron 40 millones de dólares, lo que equivale a 7,50 dólares por kilo. Los paquetes eran del mismo color que las bombas de dispersión, con lo que se creaba confusión en la población afgana que se abstenían de recogerlas ante el temor de una explosión. Además contenían galletas de mantequilla, cacahuete mermelada, ensalada y salsa vinagreta. En cambio, la ayuda alimentaria suministrada en el marco del PMA (Programa Mundial de Alimentos), el coste medio por kilo es de 0,20 dólares, y se compone de trigo, aceite y azúcar ya que está pensada para cubrir a mediano plazo la necesidad de la población local de cocinar todos los días.

[18]Comité de Ayuda al Desarrollo: *Civilian and Military Means of Providing and Supporting Humanitarian Assistance during Conflict. Comparative Advantajes and costs.* Paris: CAD/OCDE, series Conflict, peace and development cooperation, report nº 1. 1998.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

Irak, coincidimos con Eva Quintana que señala que en Irak se asistió a la instrumentalización de la acción humanitaria a través de la participación de las fuerzas militares en la distribución de ayuda, con el fin de limpiar la imagen de los gobiernos beligerantes ante una opinión pública mundial mayoritariamente en contra de la guerra y una población en el país desengañada[19]. Es necesario, pues, delimitar el papel de las Fuerzas Armadas, asegurando que su actuación se limite a operaciones de mantenimiento de la paz o de creación de condiciones de seguridad y apoyo logístico cuando no haya otras alternativas.

En cuanto al Ministerio del Interior, entre 2001 a 2004 ha descendido el presupuesto para actividades que se contabilizan como cooperación al desarrollo, pasando de casi catorce millones de euros en 2001 a poco más de tres millones en 2004. Entre las intervenciones más destacadas de este departamento están la participación de la Guardia Civil en las operaciones de mantenimiento de la paz en Bosnia Herzegovina y en Kosovo, así como las labores de escolta al alto comisionado en Afganistán; otras intervenciones de este departamento han sido la formación de nuevos cuerpos de policía en los países subdesarrollados a través de cursos de formación impartidos por policías y guardias civiles españoles, así como la compra y el envío de material policial. Por destinos geográficos, en 2004, el 44% de la cooperación de este ministerio se dirigió a Europa Oriental, el 35% a América Latina, el 9,7% a Asia y el 3,9% a África Subsahariana[20].

El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, desde 2001 tiene partidas de cooperación superiores a los veinte millones de euros, las previsiones para 2006 es superar los treinta millones colocándose en treinta y dos millones de euros. Las actividades en cooperación de este departamento están relacionadas con la acogida y atención psicosocial de los solicitantes de asilo en España; asimismo se destinan recursos para

[19]Quintana, Eva: "La instrumentalización de la ayuda española a Irak", *La realidad de la ayuda. 2003-2004.* Barcelona: Intermón, 2003, págs. 49-54.
[20] Según datos de *Seguimiento PACI 2004*.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

proyectos de formación profesional y capacitación, además de fomento de redes de empleo para jóvenes en América Latina, fomento de empleo para mujeres mejicanas vinculadas con empresas maquiladoras, promoción de la integración laboral y social de discapacitados en los países latinoamericanos y formación de mujeres en temas relacionados con la cooperación internacional.

Respecto al Ministerio de Educación, en 2003 se cambiaron los criterios para definir qué se considera como actividades en cooperación al desarrollo, cuestión que ha influido en los montos contabilizados como AOD de este departamento. Antes de ese año los fondos de cooperación del Ministerio de Educación se dedicaban a los gastos de personal y mantenimiento de los centros y colegios adscritos a la red educativa española en el mundo; en estos centros los estudiantes españoles tienen acceso preferente respecto a los nacionales del país, con matrículas en muchos casos gratuitas, mientras que los estudiantes no españoles deben pagar tasas bastante altas, con lo cual se convierte en una educación para los hijos de las élites políticas e intelectuales locales. Habida cuenta de que este tipo de acciones no tenían nada que ver con la erradicación de la pobreza, han dejado de ser contabilizadas como AOD, por lo que su presupuesto ha descendido de treinta y cuatro millones de euros en 2001 a siete millones en 2004; las previsiones en 2006 aumentan hasta nueve millones de euros. Entre los programas más destacados de este ministerio están los de cooperación educativa en América Latina a través de la UNED, así como programas de cooperación con instituciones científicas y de investigación extranjeras.

Otros departamentos ministeriales como Agricultura, Administraciones Públicas, Cultura, Sanidad y Consumo, Medio Ambiente y Vivienda, también realizan actividades en cooperación al desarrollo, pero a unos niveles bajos, con unos presupuestos que en 2004 no sobrepasaron los dos millones de euros cada uno, excepto el de Sanidad y Consumo, cuyo

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

presupuesto llegó a tres millones y medio de euros para actividades de cooperación relativas a la compra de vacunas contra la poliomielitis para Nigeria, Níger, Senegal, Burkina Faso, Costa de Marfil, Chad, Benín y República Centroafricana, enmarcadas en el plan mundial de erradicación de esta enfermedad; así como en la creación de un centro para el control de endemias en Guinea Ecuatorial y un proyecto de prevención de drogas para estudiantes que se llevó a cabo en Perú.

4.6. ORIENTACIÓN GEOGRÁFICA DE LA AOD ESPAÑOLA

Desde el punto de vista de la distribución geográfica, la cooperación española se caracteriza por una gran dispersión ya que coopera con un excesivo número de países, así en 2004 los receptores de AOD española fueron ciento once, situación que impide una cooperación eficaz y de impacto en la lucha contra la pobreza. La actual administración ha establecido tres categorías de áreas y países susceptibles de beneficiarse de la AOD española, reduciendo su número a cincuenta y cinco.

Del análisis de los datos (ver tabla 4.6), podemos observar que en el período 2001-2004 los flujos de AOD tuvieron una evolución creciente en los países de renta media a los que se dirigieron más del sesenta por ciento de los recursos. Frente a esto, los destinados a los países menos adelantados (PMA) apenas llegaron al quince por ciento; esto ha significado un 0,04% del PNB de España, porcentaje muy alejado de los compromisos asumidos en la Cumbre del Milenio de destinar al menos un 0,15% del PNB a los países PMA. En la aplicación de este criterio España está a la cola de los países miembros del CAD (ver tabla 4.7). Los datos revelan que la cooperación española se ha caracterizado hasta ahora por una escasa atención a los países menos adelantados y mayor dedicación a los países de ingreso medio bajo; un rasgo muy resistente al cambio ya que para 2006 las previsiones se mantienen en los mismos niveles. Así, en 2004 los países de renta media y renta baja concentraron el 79,21% de la AOD, y en 2006

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

concentran el 79,17%; lo que se aprecia de un año a otro es que hay una redistribución entre ambos grupos a favor de los de renta baja. Respecto a los PMA en las previsiones de 2006 hay un aumento moderado del porcentaje dedicado a este grupo, si esta tendencia continúa podría constituir una mejora en el modelo distributivo de la cooperación española.

Tabla 4.6. Distribución de la AOD bilateral española por grupos de renta de los destinatarios, en porcentaje

Año / Nivel de Renta	2001	2002	2003	2004	2005(*)	2006(**)
Alta	0,01%	0,02%	0%	0,03%	----	0%
Media alta	3,91%	8,79%	7,83%	6,79%	----	2,16%
Media baja	41,20%	68,22%	66,42%	60,16%	----	58,76%
Baja	48,40%	9,51%	10,59%	19,05%	----	20,41%
Países menos adelantados	6,48%	13,46%	15,17%	13,97%	----	18,67%

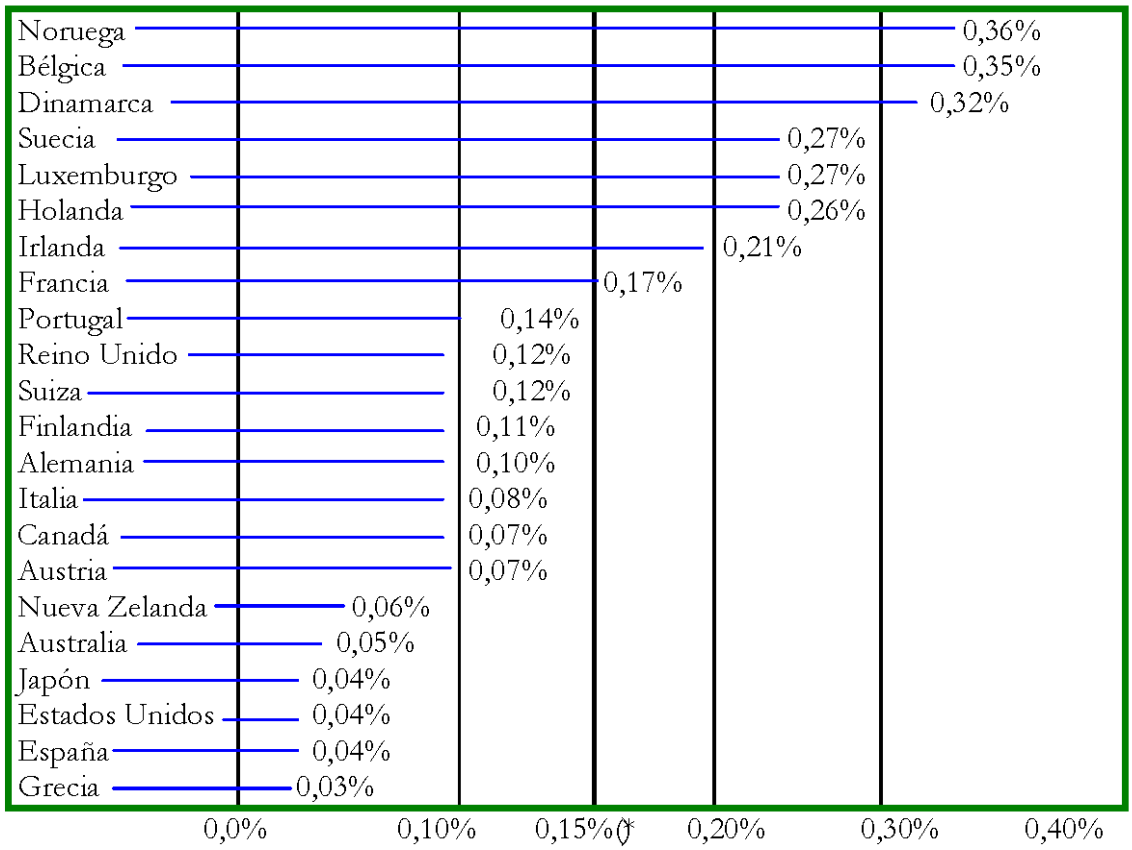
Elaboración propia basada en datos de *Seguimientos PACI 2001, 2002, 2003, 2004*

(*) No hay datos numéricos

(**)Datos obtenidos de PACI 2006 (previsiones)

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

Tabla 4.7. Porcentaje de AOD sobre PNB que los países del CAD destinan a los Países Menos Adelantados, 2003



(*)Compromiso de la Cumbre del Milenio de dedicar el 0,15% del PNB de los países donantes a los PMA

Fuente: La realidad de la Ayuda 2005-2006, Intermon-Oxfam.

Es preciso decir que si España, como de forma reiterada han señalado los responsables de la cooperación española, quiere destinar la ayuda al desarrollo a combatir la pobreza haciendo avanzar la cooperación en esa dirección, tendrá que hacer un esfuerzo y llevar a la práctica un cambio que aún está por llegar que, además, no será fácil de aplicar ya que la orientación preferente hacia los países de rentas medias ha estado vinculada al papel de la empresa como agente de España en el exterior y en la tasa de retorno o lo que es lo mismo de aprovechamiento comercial, criterio que ha determinado que la AOD se concentre, a través de los fondos FAD en los denominados mercados emergentes, entre los que se encuentran, por ejemplo, México y Argentina en América Latina o algunos países del Norte de África como Argelia o Egipto. Los lazos históricos

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

compartidos y el conocimiento mutuo son las razones que la administración ha ofrecido para fundamentar esta orientación, sin embargo, los argumentos obedecen a criterios internos, alejados del reclamo que los organismos internacionales y los expertos hacen respecto a la necesidad de concentrar los esfuerzos por parte de los donantes en torno a aquellos países más claramente excluidos del sistema para combatir la pobreza a que los condena el propio sistema. Las razones que se esgrimen para mantener esta orientación es que en los países de renta media existen importantes bolsas de pobreza. Si bien esta afirmación es cierta, no todos los países tienen las mismas carencias, ya que no puede compararse la situación de un país de renta media con un país clasificado como PMA, aún cuando en el primero existan importantes bolsas de pobreza. El grado de necesidad de la ayuda internacional para afrontar este problema no es igual; hay que tener en cuenta que en los países de rentas medias la existencia de bolsas de pobreza es consecuencia, por una parte, de la debilidad de sus políticas sociales que se ven afectadas por los planes de ajuste a los que se han visto sometidos, que los ha llevado a una contención del gasto público que ha recaído en los sectores más pobres de la población; y de otra, a unos niveles de desigualdad interna que hace de estas sociedades claros exponentes, más que de países pobres, de países extremadamente desiguales, en los cuales con adecuadas políticas estatales a nivel interno de redistribución de la riqueza se podría atenuar la polarización en la que se encuentran.

Sin embargo, a nivel internacional no existen mecanismos que permitan corregir la exclusión de algunas regiones del circuito producción-consumo y del mercado mundial; la ayuda internacional puede cumplir este papel dando más a quien menos tiene, combinándolo con buenas políticas a nivel interno. Como señalan Collier y Dollar *el número de personas que se podría extraer de la pobreza se duplicaría si los donantes, en lugar de asignar la ayuda de acuerdo a sus intereses económicos o políticos particulares, tratasen de orientar sus recursos hacia los países más pobres, seleccionando, de entre ellos, aquellos con políticas*

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

más solventes. La razón es que tanto la ayuda como el PIB tienen rendimientos decrecientes en términos de reducción de la pobreza, por lo que los niveles de eficacia son mayores, con todo lo demás igual, en el caso de los países más pobres[21].

Para los países de renta media, lo más adecuado a nivel internacional sería facilitar los mecanismos que les permita insertarse en forma ventajosa en el mercado mundial, tales como eliminación de barreras aduaneras en forma de aranceles, requisitos administrativos o de otro tipo, que permitiría el acceso en los mercados de los países desarrollados a sus productos originarios. En estos casos, la AOD no es tan importante como el campo más amplio de la cooperación internacional que abarca el ámbito comercial.

Otra característica de la cooperación española es que tradicionalmente ha estado dirigida básicamente a dos áreas, América Latina y el Norte de África (ver tabla 4.8). Entre los diez países latinoamericanos que más AOD recibieron en 2004 están: Nicaragua, Perú, Bolivia, Honduras, República Dominicana, Argentina, Ecuador, El Salvador, Guatemala y Colombia. Un porcentaje de la AOD destinada a estos países son fondos FAD, que se han dirigido a países de renta media alta como México y Argentina, buscando con ello el retorno de la ayuda. Asimismo, se han destinado donaciones para programas, proyectos y asistencia técnica. Ese año Latinoamérica recibió más del 50% del total de la AOD española; en 2006 si bien el porcentaje baja, sin embargo, se mantiene como la región que más recursos recibe con una previsión de 36%. Dentro del continente, el área centroamericana que tiene mayores niveles de desigualdad, recibe el mayor volumen, con lo cual hay una redistribución de la ayuda en la región. En cuanto al Norte de África los países que más AOD han recibido son: Marruecos, Egipto, Argelia y Túnez, todos ellos en un porcentaje elevado de fondos FAD; asimismo se contabilizan los recursos en ayuda humanitaria para los territorios ocupados palestinos y la población saharaui.

[21]Collier, P. y Dollar, D.: "Aid allocation an poverty reduction", *World Bank Policy Research,* Working Paper, nº 2041, 1999, citado por José Antonio Alonso en "Enfoque antipobreza de la cooperación española: de las declaraciones a los hechos", *La realidad de la ayuda 2003-2004,* Barcelona: Intermón, 2003, págs. 85-120.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

Respecto a Asia, entre 2001 a 2004 incrementó de forma sostenida su participación en la cooperación española, ello obedece en gran parte a intereses de carácter comercial, ya que son importantes consignatarios de créditos FAD. Filipinas, China, Indonesia y Vietnam están entre los primeros, a pesar de que sobre algunos pesan graves acusaciones por parte de organizaciones de derechos humanos como Human Rights Watch, como violadores de los mismos, entrando en contradicción con los propios principios de la cooperación española de protección a los derechos humanos.

En relación a Europa, los que más reciben son Turquía (la mayor parte en fondos FAD); Bosnia Herzegovina; Kosovo, y Serbia y Montenegro. En cuanto a África Subsahariana, los que más ayuda han recibido son: Mozambique, Ghana, Senegal, Guinea Ecuatorial, Mauritania, Namibia, Angola, Cabo Verde, Sudán, Madagascar, República Democrática del Congo, Tanzania, Costa de Marfil y Uganda. En todos, el componente de fondos FAD es notable, excepto en Angola, Guinea Ecuatorial y Sudán. En 2006, las previsiones para esta región aumentan el porcentaje de ayuda. En cualquier caso, además de disponer de mayores recursos para regiones en donde se encuentran la mayor parte de los PMA, es necesario revisar los instrumentos que se están aplicando y llevar a cabo una cooperación más eficaz. Por tanto, no se trata sólo de aumentar los recursos, que también, sino de ofrecer una ayuda de mayor impacto en la erradicación de la pobreza, en este sentido la ayuda vinculada a través de los fondos FAD no contribuye a ese objetivo. Por último hay que señalar que se han incluido como países beneficiarios de la cooperación española algunos que antes no lo eran, y que por intereses políticos y geoestratégicos lo son en la actualidad, así Afganistán e Irak, aparecen en el mapa de la cooperación española, junto con Irán, Líbano y Siria.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

Tabla 4.8. Distribución de la AOD bilateral española por área geográfica de destino, en porcentaje

Año / Área Geog.	2001	2002	2003	2004	2005(*)	2006(**)
América Latina	62,08%	41,46%	48%	50,63%	----	36%
Mediterráneo(Norte de África y Oriente Próximo)	7,78%	9,38%	17%	16%	----	20,6%
Asia-Pacífico	8,58%	9,78%	15%	18,08%	----	9,4%
Europa Oriental	5,40%	10,73%	6%	5,34%	----	7,7%
África Subsahariana	7,93%	16,37%	15%	15,94%	----	26,4%

Elaboración propia basada en datos de Seguimientos PACI 2001, 2002, 2003, 2004

(*) No hay datos numéricos.

(**)Datos obtenidos de PACI 2006 (previsiones).

4.7. DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DE LA AYUDA ESPAÑOLA

Respecto a la distribución por sectores, hay que recordar que España asumió la Iniciativa 20/20 aprobada en la Cumbre de Copenhague en 1995, según la cual, los países donantes se comprometieron a destinar el 20% de ayuda oficial al sector de servicios sociales básicos (SSB) de los receptores, a la vez que éstos se comprometían a destinar el 20% del gasto público a lo mismo. Los sectores definidos como servicios sociales básicos, según el CAD son: educación y salud básica, población y salud reproductiva, abastecimiento de agua y saneamientos destinados a los más pobres y ayuda multisectorial a SSB. En relación a este aspecto, hay dificultades para analizarlo, debido a que la cooperación española contabiliza la ayuda reembolsable, que normalmente se hace a través de fondos FAD en la asignación de recursos para los SSB, un instrumento del que caben dudas razonables en el sentido de que puedan utilizarse para la cobertura de necesidades básicas. Siguiendo ese criterio, en 2003 la cooperación española dirigida a los SSB fue del 19%, pero en 2004 se puede apreciar un descenso que llega al 17,56%, lo que supone un retroceso respecto al compromiso

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

internacional. De ese porcentaje, el sector de educación básica contó con 2,58%; salud básica con 6,78%; población y salud reproductiva con 1,16% y abastecimiento y depuración de agua con 7,04%. Del resto de los sectores, el que concentró mayor volumen de recursos en 2004 fue infraestructuras y servicios sociales con una cuota de 48,40%, mientras que infraestructuras y servicios económicos contó con 24,39%; servicios bancarios y financieros dispuso de 6,10%; sectores productivos con 10,65% y multisectorial con 16,57%.

Por otra parte, como señalan Alonso y Tezanos *dentro del sector con fines generales de desarrollo destaca la limitada importancia relativa que la cooperación española otorga al componente genérico de ayuda a mercaderías y programas generales de asistencia; un capítulo donde se integran algunos de los nuevos instrumentos de cooperación como el apoyo directo al presupuesto*[22]; este sector en 2004 contaba con un escaso 0,45%; en las previsiones para 2006 está contemplado el 0,62%, índice que nos indica que en la cooperación española aún prevalecen criterios de intervenciones a corto plazo y de carácter finalista que los nuevos planteamientos internacionales en cooperación al desarrollo empiezan a desplazar, como es el apoyo directo a presupuestos. Según las previsiones para 2006, se establece el 21,30% para sectores sociales básicos[23], dato cuya realización será confirmado por el Seguimiento PACI 2006.

4.8. PLANIFICACIÓN DE LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL AL DESARROLLO

Con la Ley 23/1998 la cooperación española se ha dotado de un instrumento vital en relación a la planificación de esta política, que se articula a través del Plan Director, de carácter cuatrienal que señala los

[22]Alonso, J.A. y Tezanos, S.: "La ayuda al desarrollo en España en 2004-2005", *La realidad de la ayuda. 2005-2006.* Barcelona: Intermón, 2005, págs. 7-51.
[23]Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación: *PACI 2006 (Previsiones).* Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2006.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

objetivos, las prioridades, los sectores, las zonas geográficas y los países que sean objeto preferente de la cooperación, así como los recursos presupuestarios disponibles para el período contemplado; y los planes anuales que desarrollan al anterior. En la elaboración del Plan Director, intervienen, según la Ley, el Congreso, el Gobierno, el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional. Asimismo participan, a través de la Comisión Interterritorial las administraciones públicas que ejecutan gastos computables como AOD, y a través del Consejo de Cooperación al Desarrollo los agentes sociales, expertos y ONGD. Su aprobación corresponde al Gobierno, previo debate y dictamen en el Congreso. Desde la aprobación de la Ley en 1998 se han aprobado dos planes directores.

El Plan Director de la Cooperación Española 2001-2004 aprobado por el Consejo de Ministros en noviembre de 2000 fue la primera "víctima" de la mayoría absoluta obtenida en marzo de 2000 por el Partido Popular. Este primer plan se empezó a elaborar en 1999 una vez sancionada la Ley encargándose un estudio a un equipo de expertos que sirvió de base para que la Oficina de Planificación y Evaluación pudiera preparar el primer proyecto; paralelamente se abrió un debate en el Consejo de Cooperación con la expectativa de lograr consenso en torno al plan. Tras ser informado y dictaminado por el Consejo de Cooperación, el texto fue enviado por la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica a la Comisión Interministerial y a la Comisión de Subsecretarios que también le dieron su aprobación. El último paso fue el Consejo de Ministros, pero el Ministerio de Economía exigió en el último momento su paso por la comisión delegada del Gobierno para asuntos económicos, responsable de informar cualquier iniciativa que comprometiera presupuestariamente al Gobierno. En esa reunión el Ministerio de Economía cuestionó aspectos del plan que aparentemente parecían definidos por la propia Ley y que el Plan Director recogía, de tal forma que rechazaron la dirección única de la

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

cooperación y los principios comunes, dejando claro que no estaban dispuestos a someter a controles o evaluaciones externas los instrumentos que dependían de ese departamento ministerial. También se negó cualquier aumento de recursos que fuera más allá de los criterios de rigor presupuestario establecidos, es decir un máximo del 4% anual, incremento que colocó a España en el 0,25% sobre el PNB en 2004.

Entretanto, los resultados electorales de marzo de 2000 llevaron a la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica a un nuevo equipo que rechazó por completo el proyecto inicial y con gran rapidez preparó una nueva propuesta que sometió al Consejo de Cooperación. Las ONGD miembros del Consejo pidieron volver al plan anterior, si no en su totalidad, al menos en sus aspectos más relevantes; de esta forma empezó un proceso que duró dos meses, tras los cuales el Consejo no pudo presentar un dictamen de consenso y los vocales emitieron su opinión de forma particular. Los expertos miembros del Consejo se pronunciaron de forma muy crítica señalando, entre otras cosas, que el Plan Director eludía la filosofía internacional en cooperación al desarrollo, ya que vinculaba los beneficios de la cooperación con el crecimiento y estabilidad de los mercados internacionales y de la economía española, y supeditaba la ayuda oficial a la promoción de los intereses económicos y estratégicos españoles, dejando en un segundo plano la lucha contra la pobreza y el subdesarrollo. Por su parte las ONGD también se pronunciaron en la misma dirección.

El Plan Director 2001-2004 apuntaba al crecimiento económico como forma prioritaria de luchar contra la pobreza, con gran énfasis en lo comercial, apelando a la racionalidad económica, ignorando los análisis que desde el PNUD y el propio BM se han realizado sobre la concepción que vincula crecimiento económico con desarrollo, que fue la posición dominante en la década de los setenta y ochenta. A partir de la crítica que se hizo en la década de los noventa y de las aportaciones de Amartya Sen, los

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

nuevos enfoques sobre desarrollo humano abordan estrategias que van más allá del crecimiento económico, apuntando al empoderamiento[24] y la seguridad humana como nuevas dimensiones en el combate contra la pobreza. En este sentido, el Plan Director 2001-2004 estaba atrasado respecto a las nuevas tendencias teóricas que los organismos internacionales a los que España pertenece han ido definiendo en la lucha contra la pobreza.

En enero de 2005 el Consejo de Ministros aprobó el Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008; un documento que ha dado un giro de ciento ochenta grados en la formulación teórica de la cooperación española, situándola en la filosofía que a nivel internacional existe en este ámbito, inspirándose en los ODM, apostando por el multilateralismo, mayor atención a los países más pobres, compromiso de dedicar el 20% de la AOD bilateral a los SSB y el objetivo de llegar al 0,5% al final de la presente legislatura. El actual Plan Director ha generado muchas expectativas en los sectores que trabajan en este ámbito ya que, en general, tiene una buena orientación política. El punto débil del presente Plan Director está en el marco presupuestario pues no desglosa, aunque sea de forma tentativa, las partidas en las que repercutirá el incremento de la AOD, si será la destinada a proyectos y programas dependientes del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, a través de la AECI; o

[24]Según el Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo de Karlos Pérez de Armiño, se entiende por empoderamiento el *proceso por el cual las personas fortalecen sus capacidades, confianza, visión y protagonismo como grupo social para impulsar cambios positivos de las situaciones que viven.* El concepto aparece ligado a los análisis de género y a la lucha de las mujeres por acceder al control de los recursos materiales en los países subdesarrollados, así como al protagonismo de éstas en todos los ámbitos de la sociedad. Como señala Pérez de Armiño, desde el enfoque feminista, el empoderamiento de las mujeres incluye tanto el cambio individual como la acción colectiva, e implica la alteración radical de los procesos y estructuras que reproducen la posición subordinada de las mujeres como género. El término ha pasado a aplicarse en los estudios sobre el desarrollo, el trabajo comunitario y social, así como en la cooperación para el desarrollo. Hoy en día lo utilizan no sólo los movimientos feministas, sino también las agencias de desarrollo como Naciones Unidas o el BM. Sin embargo, según quien lo utilice tiene un significado u otro. Para las agencias de desarrollo internacionales (BM, FMI), el empoderamiento significa un incremento de la capacidad individual para ser más autónomo y autosuficiente, depender menos de la provisión estatal de servicios o empleo, así como tener más espíritu emprendedor para crear microempresas. Un enfoque que se inscribe en el marco del liberalismo económico y del no intervencionismo del Estado en la vida económica. Para los movimientos sociales promotores de la cooperación al desarrollo, el empoderamiento está ligado a una estrategia que propicie que los grupos marginados incrementen su poder, que accedan al uso y control de los recursos materiales, ganen influencia y participen en el cambio social.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

serán los fondos FAD, dependientes del Ministerio de Economía, los cuales, a pesar de las críticas que han recibido por parte de las organizaciones no gubernamentales, se mantienen en el actual Plan Director. El desarrollo del Plan Director a través de los Planes Anuales irá indicando la capacidad de liderazgo que el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación tiene realmente en el ámbito de la cooperación española. Para un avance en este aspecto debemos señalar que en los Presupuestos Generales del Estado de 2006 y 2007 se ha confirmado la voluntad de incrementar los recursos en AOD, lo cual supone avanzar en el cumplimiento del 0,5% para 2008; sin embargo, hay que apuntar que este crecimiento se ha concentrado principalmente en dos partidas, la destinada a proyectos de la AECI y la correspondiente a los créditos FAD, pero no se especifica la composición y el destino de estos últimos.

En cuanto a las prioridades geográficas, el Plan establece tres categorías: países prioritarios, que son en los que se concentrará el mayor volumen de recursos; países de atención especial, que son los que se encuentran en circunstancias especiales; y países preferentes, que son aquellos en los que existan sectores de población en condiciones de bajo desarrollo económico y social. Demasiadas prioridades para unos recursos, que si bien están creciendo, siguen siendo escasos. Fija además que el 20% se dirigirá a los países menos avanzados, cuestión que, si bien es progresivo respecto al plan anterior, sin embargo no cumple el compromiso internacional de dedicar el 0,15% del PIB en forma de AOD a estos países.

En relación a la ayuda humanitaria el Plan recoge un compromiso firme de incremento y mejora de este aspecto, así como la búsqueda de mayor coherencia con otras políticas gubernamentales que pueden incidir en la lucha contra la pobreza, especialmente la política agrícola, pesquera, comercial, migratoria y de seguridad; en materia de educación para el desarrollo y sensibilización, el Plan se hace eco de la importancia que este aspecto tiene. En cualquier caso, si bien estamos en presencia de un buen

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

Plan Director, no cabe esperar grandes cambios en la cooperación española, habida cuenta de la fase de expansión económica y comercial de las empresas españolas que buscan el acompañamiento de la cooperación como una nueva forma de marketing social.

4.9. LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA

La cooperación descentralizada se enmarca en el creciente papel desempeñado por las Comunidades Autónomas en las relaciones internacionales. En el Estado de las autonomías diseñado a partir de la Constitución de 1978, las Comunidades Autónomas como entidades políticas sub-estatales han ido conquistando su propio espacio internacional mediante el desarrollo de las competencias autonómicas más allá de las fronteras nacionales a través de su acción exterior. Sin embargo, el texto constitucional establece en el art. 149.1.3 que el Estado tiene competencia exclusiva en materia de relaciones internacionales, explícitamente para celebrar acuerdos con terceros países (art. 63.2) y su representación a nivel internacional (art. 56.1), dejando fuera una serie de actuaciones exteriores que forman parte de las relaciones internacionales, como son las acciones en materia económica, comercial o cultural. Ha sido el desarrollo de los Estatutos de Autonomía lo que ha dado proyección exterior a las competencias internas de las Comunidades Autónomas (García, 1995: 172), cuestión que ha generado más de un conflicto con el Gobierno central. Ante la tendencia creciente de la actividad exterior de las Comunidades Autónomas, el Estado ha implementado convenios-marcos como instrumentos jurídicos mediante los cuales se crea la base legal para que las Comunidades Autónomas puedan desarrollar su actuación exterior (García, 1995: 176). En este marco, desde 1991 la Agencia Española de Cooperación Internacional ha firmado con los Gobiernos autónomos convenios-marcos en materia de cooperación al desarrollo. Por tanto, no estamos en presencia de una transferencia de competencias, como el

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

término erróneamente podría inducir, sino que es un tipo de cooperación no central, en la que los Gobiernos autónomos, entidades locales o insulares disponen de fondos propios y de autonomía en la definición de estrategias para la cooperación. Se trata de la expansión de la cooperación al desarrollo al ámbito autonómico y local, un rasgo característico y diferenciador de la cooperación española, ya que el resto de los donantes centran sus acciones de cooperación en organismos de carácter central. El concepto también se ha utilizado para referirse a la cooperación que incorpora a agentes representativos de la sociedad civil de los países beneficiarios con capacidad para ejecutar acciones de cooperación, como los sindicatos, las comunidades locales, las agrupaciones de productores y las asociaciones vecinales; y que persigue establecer relaciones directas con los colectivos destinatarios de la cooperación, comprometiéndolos en su propio desarrollo (Pérez de Armiño, 2000).

La cooperación descentralizada que llevan a cabo las Comunidades Autónomas ha alcanzado en los últimos años gran relevancia, aportando una significativa cantidad de recursos llegando a representar en 1999 el 14,35% del total de la AOD española, mientras que diez años antes sólo alcanzaba el 2%. Esta tendencia se ha consolidado en los últimos años con un ritmo anual de crecimiento del 19% (ver tabla 4.9). Asimismo las entidades locales, como Ayuntamientos, Diputaciones, Cabildos, Consells y Fondos de Cooperación también dedican recursos a proyectos de cooperación. A pesar de las dificultades que existen para contabilizar los recursos que estas entidades destinan en AOD, el documento PACI 2004 estimó que hicieron un desembolso de más de noventa y un millón de euros, con un incremento de 2,4% en relación al año anterior.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

Tabla 4.9. Evolución del importe total de las Comunidades Autónomas en la AOD española, en porcentaje

1999	2000	2001	2002	2003	2004
14,35%	15,80%	14,18%	13,90%	16,50%	17,60%

Elaboración propia basada en datos de *Seguimientos PACI 2000, 2001, 2002, 2003, 2004*

El modo habitual de ejecutar la cooperación descentralizada ha sido a través de las organizaciones no gubernamentales aportando calidad a la ayuda, ya que está más orientada al desarrollo humano sostenible, permite la sensibilización de la población y se encuentra poco vinculada a intereses comerciales (Pérez de Armiño, 2000: 122). Sin embargo este tipo de cooperación ha recibido numerosas críticas, especialmente por parte de los Municipios en el sentido de que es fragmentaria y dispersa; por esta razón se han creado redes entre los Ayuntamientos de diversas comunidades para crear Fondos de Cooperación, con lo que han ganado en coordinación y eficacia. En la actualidad existen diez Fondos: Fons Cátala de Cooperació al Desenvolupament, Euskal Fondoa, Fons Valenciá per la Solidaritat, Fons Mallorquí de Solidaritat i Cooperació, Fons Menorquí de Cooperació, Fons Pitiús de Cooperació, Fondo Galego de Cooperación e Solidaridade, Fondo Andaluz Municipal de Solidaridad Internacional, Fondo Extremeño Local de Cooperación al Desarrollo y Fondo Castellano-Manchego. Todos se coordinan en el marco de la Confederación de Fondos. Si bien cada uno tiene sus propias características en función de su origen y de las peculiaridades del territorio en el que está, podemos decir que realizan una cooperación que en los donantes promueve la participación popular; y en los destinatarios estimula el desarrollo y el empoderamiento de los sectores más desfavorecidos.

Además de estos fondos, la Federación Española de Municipios creó la Comisión de Cooperación al Desarrollo, una estructura a nivel estatal de representación municipal. Por otra parte está la Comisión Interterritorial

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

que es el órgano que coordina a las instituciones de diferentes niveles territoriales que intervienen en la cooperación descentralizada.

Las Comunidades Autónomas con mayor aporte nominal en 2000 fueron el País Vasco, Andalucía y Cataluña, con contribuciones de 25,2; 16,6 y 13 millones de euros, respectivamente (ver tabla 4.10).

Tabla 4.10. Evolución de la AOD de las Comunidades Autónomas de España, 2000-2004, en mill. de €

Año / CC.AA.	2000	2001	2002	2003	2004
País Vasco	25,2	20,5	27,2	28,4	26,4
Andalucía	16,6	16,1	22,4	25,8	32,6
Cataluña	13	17,7	23,2	26,7	31,3
C. Valenciana	12,7	7,7	19,6	15,2	21,4
Navarra	11,5	11,4	11,5	13,3	16,7
Madrid	7,1	7,3	7,9	9,9	17,3
Canarias	4,4	2,1	5,8	6,8	4,4
Extremadura	4,1	4,7	5,4	6,4	4,8
Castilla La Mancha	3,8	6,7	17,1	27,4	27,2
Castilla León	3,7	4	4,6	3,8	4,7
Aragón	3,5	4,4	4,9	4,5	5,3
Asturias	2,9	4,5	4,5	5,4	6,8
Baleares	2,8	6	7,5	9,7	8,1
Galicia	2,8	2,4	4,6	4,9	5,6
La Rioja	1,3	1,4	1,4	1,9	1,9
Murcia	0,8	1,2	2,4	1,8	2,6
Cantabria	0,6	0,9	1,5	2,5	3,4

Elaboración propia basada en datos de *Seguimientos PACI 2004*

Sin embargo, estas aportaciones no están en correspondencia con la capacidad económica y la creación de riqueza de dichas Comunidades. Se hace necesario, pues, relacionar los recursos aportados con los presupuestos regionales; de este modo, tenemos que en 2002 Andalucía aportó el 0,13 y Cataluña el 0,14% de sus respectivos presupuestos regionales. Si tenemos en cuenta este criterio, las Comunidades Autónomas

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

que realizaron en 2004 un mayor esfuerzo en cooperación fueron Navarra con el 0,60%; Baleares con el 0,44% y el País Vasco con el 0,43% de sus respectivos presupuestos. Lejos quedan Andalucía y Cataluña con el 0,15% y 0,19% respectivamente. Esta perspectiva nos permite ver a Comunidades con menor nivel de renta que, sin embargo, realizan un esfuerzo relativo mayor que otras Comunidades con un nivel de desarrollo superior. Es el caso de Baleares que con un presupuesto mucho menor que Cataluña, en términos relativos dedica más recursos a la cooperación al desarrollo. Castilla La Mancha, La Rioja y Asturias también se colocan por encima de Cataluña (ver tabla 4.11).

Tabla 4.11. Evolución de la AOD sobre presupuesto regional de las Comunidades Autónomas de España, 2002-2004, en porcentaje

Año / CC.AA.	2002	2003	2004
Baleares	0,71%	0,54%	0,44%
País Vasco	0,46%	0,46%	0,43%
Navarra	0,46%	0,56%	0,60%
Castilla La Mancha	0,43%	0,47%	0,34%
La Rioja	0,27%	0,23%	0,22%
Asturias	0,23%	0,18%	0,22%
Aragón	0,22%	0,12%	0,14%
Extremadura	0,22%	0,18%	0,13%
Valencia	0,20%	0,17%	0,22%
Cantabria	0,16%	0,16%	0,19%
Murcia	0,15%	0,07%	0,09%
Cataluña	0,14%	0,16%	0,19%
Canarias	0,14%	0,15%	0,09%
Andalucía	0,13%	0,12%	0,15%
Castilla León	0,09%	0,05%	0,08%
Madrid	0,08%	0,08%	0,13%
Galicia	0,06%	0,06%	0,07%

Elaboración propia basada en datos de ***Seguimientos PACI 2002, 2003 y 2004***

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

Por destino geográfico, en 2003 y 2004 América Latina fue la región que recibió más de la mitad de la AOD descentralizada; le siguieron África Subsahariana con el 13,2%; el Norte de África con el 8,6%; Asia con el 2,9% y Oriente Próximo con el 2,5%. Por niveles de renta de los destinatarios, en 2004 se mantiene la orientación de años anteriores hacia países de renta media y baja que concentraron el 61,40% de los recursos de las Comunidades Autónomas; mientras que los PMA recibieron el 12,35%. En cuanto a la distribución sectorial, las Comunidades Autónomas son más receptivas en el cumplimiento del Compromiso 20/20 para Servicios Sociales Básicos, de tal modo que en 2003 y 2004, el 35,4% y el 30%, respectivamente, de la AOD de las Comunidades Autónomas se dirigió a SSB.

En cuanto al desarrollo normativo, muchas Comunidades Autónomas han actuado a golpe de Decreto en esta materia, al menos hasta que se aprobó la Ley estatal, momento a partir del cual varias Comunidades también se han dotado de sus propias leyes de cooperación para el desarrollo. Así, las Comunidades Autónomas de Madrid, Aragón, Navarra, Cataluña, La Rioja, Castilla La Mancha, Extremadura, Galicia, Andalucía, Baleares y Asturias cuentan con leyes autonómicas de cooperación al desarrollo (ver tabla 4.12). Las del País Vasco y Canarias están en trámite parlamentario.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

Tabla 4.12. Leyes Autonómicas de Cooperación al Desarrollo

Ley 13/1999, de 29 de abril, de Cooperación para el Desarrollo de la Comunidad de Madrid.
Ley 10/2000, de 27 de diciembre, de Cooperación para el Desarrollo de la Comunidad Autónoma de Aragón.
Ley 5/2001, de 9 de marzo, de Cooperación al Desarrollo de la Comunidad Autónoma de Navarra.
Ley 26/2001, de 31 de diciembre, de Cooperación al Desarrollo de la Comunidad Autónoma de Cataluña.
Ley 4/2002, de 1 de julio, de Cooperación para el Desarrollo de la Comunidad Autónoma de La Rioja.
Ley 3/2003, de 13 de febrero de 2003, de Cooperación Internacional para el Desarrollo de la Comunidad Autónoma de Castilla La Mancha.
Ley 1/2003, de 27 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo de la Comunidad Autónoma de Extremadura.
Ley 3/2003, de 19 de junio, de Cooperación para el Desarrollo de la Comunidad Autónoma de Galicia.
Ley 14/2003, de 22 de diciembre, de Cooperación Internacional para el Desarrollo de la Comunidad Autónoma de Andalucía.
Ley 9/2005, de 21 de junio, de Cooperación para el Desarrollo de la Comunidad Autónoma de Baleares.
Ley 4/2006, de 5 de mayo, de Cooperación al Desarrollo de la Comunidad Autónoma de Asturias.

Elaboración propia

Las leyes autonómicas vigentes cuentan con una estructura similar: el objeto, el ámbito de aplicación, los principios rectores y la distribución geográfica y sectorial se agrupan en un capítulo; la planificación, los instrumentos y las modalidades merecen capítulo aparte; los órganos competentes en cada Comunidad Autónoma se recogen de forma específica, y los recursos materiales y humanos también están en capítulos diferenciados. En todas hay una mención específica a la sensibilización, formación y educación para el desarrollo.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

En el objeto de las leyes, señalan que regulan el régimen jurídico de la cooperación en el ámbito de la respectiva Comunidad Autónoma; no obstante, algunas mencionan desde ese primer párrafo otras finalidades igualmente complementarias, como la búsqueda del progreso humano, la lucha por la erradicación de la pobreza, el desarrollo integral, el reparto justo. Casi todas nombran como propias las prioridades marcadas por el CAD, enmarcando de esta forma a las Comunidades Autónomas en la filosofía internacional de la cooperación para el desarrollo. Como principio rector comparten el reconocimiento del ser humano en su dimensión individual y colectiva como protagonista último de la cooperación al desarrollo. Asimismo coinciden en los principios de colaboración y complementariedad entre la Administración Pública y la sociedad civil; transparencia e información; planificación y coordinación; eficacia y eficiencia; responsabilidad y corresponsabilidad; control, seguimiento y evaluación; coherencia; respeto por el modelo de desarrollo social de los países; gratuidad de la ayuda; agilidad en los trámites; interdependencia e imparcialidad y ánimo de acercarse el 0,7% de los ingresos, como algo que debe ser cumplido de forma inmediata (caso de la Ley de la Comunidad de Castilla La Mancha), o estableciendo un calendario para su cumplimiento (caso de la Ley de Cataluña que ponen como límite para dedicar el 0,7% del PIB el año 2010).

En cuanto a prioridades geográficas coinciden en marcar como destinatarios preferentes a países con IDH bajo, y sólo una Comunidad Autónoma lo extiende a países con IDH medio (Castilla La Mancha). En cuanto a áreas concretas se argumenta la posición geográfica y las relaciones históricas de cada comunidad con las regiones preferentes, pero todas enfocan sus esfuerzos hacia América Latina y África, siendo la excepción la Comunidad de Madrid, que no define áreas o países concretos.

En relación a las prioridades sectoriales todas coinciden en la defensa de los grupos vulnerables, la capacitación de recursos humanos, la mejora

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

de los servicios sociales básicos, los derechos humanos, la igualdad de oportunidades, la investigación de las causas de la pobreza y la sensibilización de las comunidades donantes. También hay coincidencia en la formación de la capacidad emprendedora y el tejido asociativo de la sociedad beneficiaria, la prevención de conflictos y la defensa de la paz, así como la ayuda a la reconstrucción tras conflictos bélicos o naturales. El desarrollo institucional y el desarrollo de la democracia también se mencionan en la mayoría de las leyes, así como el apoyo a la descentralización, defensa de la identidad cultural y la pluralidad de los pueblos. Se menciona en todas como algo prioritario la equidad entre hombre y mujer. Se alude al comercio justo o, en sentido más amplio, a una igualdad en las relaciones comerciales, la lucha por una economía social (Castilla La Mancha), la redistribución del ingreso (Andalucía), la lucha por la cancelación de la deuda externa (Galicia y La Rioja); en definitiva, la creación de relaciones comerciales no dependientes que faciliten un crecimiento económico sostenible.

En todas señalan como elementos de la planificación los planes directores cuatrienales y los planes anuales, que son los que marcarán las estrategias a medio y corto plazo; Andalucía es la única que agrega también los Programas Operativos por Países. La evaluación se menciona como un elemento más de planificación. Alguna, como La Rioja, propone elaborar un Libro Blanco de la cooperación incorporando propuestas, recomendaciones y sugerencias sobre las líneas de cooperación.

En cuanto a los instrumentos hay casi completa coincidencia en determinar los siguientes: cooperación técnica, cooperación económica y financiera, ayuda de emergencia y ayuda humanitaria y educación para el desarrollo. Sobre la modalidad de cooperación, todas coinciden en que ésta puede desarrollarse de forma bilateral o multilateral. Coherentes con el criterio de coordinación entre administraciones e instituciones, todas poseen un apartado de órganos con los que coordinarse. Los organismos

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

que se especifican son: la Comisión Interterritorial de cooperación para el desarrollo, la Agencia Española de Cooperación Internacional, resto de Comunidades Autónomas, Unión Europea, Ayuntamientos, Comisión regional de cooperación para el desarrollo, organismos internacionales de cooperación y países beneficiarios. Entre los órganos competentes, hay coincidencia en destacar al Gobierno de la Comunidad Autónoma, el Parlamento Autónomo, la Consejería competente y el Consejo de cooperación al desarrollo, éste último como órgano consultivo e interlocutor preferente con las ONGD y demás actores locales. Como actores, las leyes autonómicas reconocen al Gobierno de la Comunidad Autónoma respectiva, las ONGD con domicilio en la Comunidad Autónoma, las universidades, los sindicatos y las entidades locales; en particular en cada ley también figuran otros actores, como las comunidades en el exterior (caso de Galicia, cuestión que puede conllevar el riesgo de utilizar los fondos de la cooperación para proselitismo electoral entre las comunidades de emigrantes gallegos en el exterior); organizaciones de mujeres y jóvenes, así como asociaciones de vecinos (lo establece la Ley de La Rioja); colegios profesionales e iglesias (lo contempla las leyes de Cataluña y La Rioja); entidades con fines de lucro que se comprometan a no obtener beneficio alguno de la operación, sometiéndose a una auditoria para comprobarlo y previa acreditación de la Consejería competente (lo contemplan las leyes de Castilla La Mancha y Galicia); contrapartes locales (lo mencionan las leyes de La Rioja y Castilla La Mancha, un dato que resulta curioso, ya que siendo la cooperación bilateral una modalidad reconocida por todas las leyes de cooperación, sólo dos Comunidades Autónomas mencionen a las contrapartes locales como agentes de cooperación); otras entidades públicas y privadas (lo contemplan las leyes de Castilla La Mancha y Galicia). En cuanto al registro de las organizaciones no gubernamentales, cuatro Comunidades Autónomas (Cataluña, Castilla La Mancha, Galicia y Andalucía) lo crearon a partir de sus respectivas leyes. En cuanto a los recursos, en todas (excepto Cataluña)

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

se establece que la cuantía será estipulada por la Ley de Presupuestos Anual de la Comunidad respectiva; tres Comunidades (Madrid, Castilla y Galicia), señalan que también podrán nutrirse de aportes económicos de otros organismos; dos Comunidades (Castilla y Galicia), fijan incentivos fiscales a las personas físicas que aporten a la cooperación. En cuanto a la formación de los profesionales de la cooperación todas las leyes reconocen la importancia que tiene, en consecuencia señalan el apoyo y el fomento de la formación y la investigación en esta materia y el respaldo a las iniciativas de los agentes para la formación de expertos en cooperación para el desarrollo.

4.10. LA EMPRESA EN LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA

La participación de las empresas en la cooperación al desarrollo ha venido precedida de un debate en torno a la compatibilidad o no de éstas con la ayuda al desarrollo. Tradicionalmente, las empresas españolas han participado en la política de cooperación al desarrollo suministrando bienes y servicios para llevar a cabo acciones en este campo, especialmente en programas de infraestructuras y transporte y con el paso del tiempo han pasado a convertirse en actores de la cooperación.

Habida cuenta de la importancia creciente que las empresas están adquiriendo en la cooperación española, desde una perspectiva crítica se señala la articulación que éstas han tenido y tienen con los fondos FAD, los cuales en muchos casos se han alejado de los objetivos básicos de la cooperación al desarrollo, como ha sido el caso de la venta por parte de empresas españolas a países subdesarrollados de material militar con cargo

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

a los FAD[25]. Asimismo, la práctica que muchas empresas tienen en los países subdesarrollados que buscan una rentabilidad inmediata a costa de pésimas condiciones laborales, la no reinversión de beneficios en el país donde se instalan o la materialización de proyectos que no respetan el medio ambiente o no transfieren conocimientos, pone en entredicho la eficacia de este tipo de actores en la lucha contra la pobreza. A pesar de ello, las empresas están consideradas por la Ley estatal como actores de la cooperación al desarrollo, y el servicio que prestan en la actualidad es la de proveedores de bienes y servicios para los proyectos en los países subdesarrollados, sean los de carácter humanitario o los proyectos de desarrollo, tanto bienes de consumo (alimentos, medicinas, material médico, libros de texto o material escolar), como de equipo (vehículos, tractores, material agrícola, equipos de transporte, material eléctrico o informático), o prestación de servicios (transporte, seguros, comunicaciones); como ejecutores de obras, dada la existencia de proyectos destinados a la ejecución de obras civiles (escuelas, hospitales, puentes, puertos, obras de regadíos, tendidos eléctricos), y proporcionando

[25] Para un estudio sobre la venta de material militar con cargo a los FAD ver el trabajo realizado por Carlos Gómez Gil (1994) titulado *España y la ayuda oficial al desarrollo: los créditos FAD,* editado por el Centro de Investigación para la Paz, en el cual analiza el período comprendido entre 1980 y 1990. La investigación confirma la utilización de créditos FAD para la venta de material militar por un importe superior a los 61.767 millones de pesetas en el período considerado. Asimismo señala que hasta 1984 los adjudicatarios de Fondos FAD para la compra de material militar producido en España fueron Egipto y Marruecos, a los que se les suministró vehículos militares y material para el Ministerio de Defensa (Egipto), y armamento y munición diversa (Marruecos). En 1985 la lista se amplía a Jordania, Zimbabwe, México, Panamá, Santo Tomé, Tailandia, Angola, Bolivia, Ecuador, Cabo Verde, Lesotho, Somalia, Mozambique y Uganda. El material vendido a cuenta de los Fondos de Ayuda al Desarrollo fueron: camiones, tanquetas, vehículos todo terreno, aviones C-212 y CN-235 de la empresa CASA, hangares y simuladores tácticos para ejércitos del aire, patrulleras y buques de guerra, munición, bombas y armamento de todo tipo, además de equipos de transmisiones y comunicaciones. Destaca el hecho de que entre estos países estén algunos de los más pobres del mundo (PMA), como Angola, Lesotho, Mozambique, Santo Tomé, Somalia y Uganda. Algunos han sufrido sangrientas guerras civiles, como Angola, Somalia, Lesotho, Mozambique o Uganda. A esto hay que añadir la venta de armamento, a cuenta de los FAD, a países del Magreb como Marruecos, considerado como área prioritaria y de importancia geoestratégica para España, habida cuenta la proximidad del mismo, que conlleva la necesidad de evitar tensiones peligrosas en toda la zona del Magreb. Otro de los aspectos estudiados por Carlos Gómez Gil fue el referido a la naturaleza dudosa de las operaciones realizadas con cargo a los FAD. Figura la concesión de un crédito FAD aprobado por el gobierno español a las islas Seychelles en abril de 1989 por un importe de 117 millones de pesetas para la construcción de un almacén frigorífico adjudicado a la empresa Ramón Vizcaíno. Hay que tener en cuenta que las islas Seychelles están consideradas como paraísos fiscales, con una renta per cápita en el año 1989 cercana a los 5.000$. O el crédito FAD concedido a Cabo Verde en 1986 por importe de 280 millones de pesetas destinado a la construcción de una fábrica de cerveza a cargo de la empresa H y Moreno.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

asistencia técnica a proyectos que requieren estudios previos de viabilidad, así como seguimiento, auditoria y evaluación.

La cooperación al desarrollo debe entenderse como un compromiso que atañe a toda la sociedad (Alonso, 1999), y las empresas constituyen agentes económicos importantes de la sociedad; por tanto, pueden y deben participar en la cooperación al desarrollo. De hecho, la presencia de las empresas en proyectos de desarrollo es cada vez mayor, motivo por el cual es conveniente aprobar por ley un Código Ético de Conducta para que las empresas españolas en el exterior contribuyan a mejorar las condiciones de vida, laborales y ambientales de los pueblos en los que invierten.

4.11. MEDIO AMBIENTE Y COOPERACIÓN AL DESARROLLO

La Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo celebrada en Río de Janeiro en 1992 constituyó un importante avance para el estudio de los efectos que los proyectos de cooperación de los países donantes pueden tener en el medio ambiente de los receptores, de tal forma que en los países subdesarrollados se han ido introduciendo leyes medioambientales que exigen la realización de estudios de impacto medioambiental como requisito para la aprobación de determinados programas o proyectos de desarrollo que se realicen en sus territorios, como construcción de presas, carreteras o complejos industriales.

En la Unión Europea, la IV Convención de Lomé introdujo este tipo de estudios en los proyectos de desarrollo; asimismo, algunas agencias de cooperación europeas, como la belga, la danesa o la británica han desarrollado una serie de directrices sobre el impacto medioambiental que deben contemplar los proyectos de cooperación que ellos financian con el objeto de no sufragar ningún proyecto que pueda tener un impacto negativo en el medio ambiente.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

Hay que tener en cuenta que el impacto medioambiental también tiene consecuencias de carácter social; así por ejemplo, la construcción de pozos que permita a una población determinada, especialmente mujeres, ahorrarles el trabajo de caminar largos trayectos para acarrear agua hasta sus poblados, puede estar lleno de buenas intenciones; sin embargo, si no se tiene en cuenta factores de carácter social, como puede ser el hecho de que la acción de acarrear agua trae aparejado un modo de relacionarse de las mujeres, la construcción de los pozos puede ser un fracaso o introducir distorsiones negativas en el poblado. Por esta razón los estudios de impacto medioambiental, si bien son de carácter eminentemente técnico, deben tener en cuenta la opinión de los afectados, mediante consulta a consejos de ancianos, grupos de discusión, encuestas, sondeos o a través de enfoques participativos para obtener información e implicar a la comunidad.

La preocupación por el medio ambiente fue recogida en la Ley de Cooperación española, en el art. 7.e, señalándolo como una de las prioridades sectoriales. El Plan Director 2005-2008 lo recoge como una prioridad horizontal y sectorial, estableciendo diez líneas estratégicas de actuación como conservación y gestión sostenible de la biodiversidad y los ecosistemas vulnerables, producción sostenible de recursos básicos, fortalecimiento institucional en materia de gestión del medio ambiente, participación ciudadana y fortalecimiento del capital social, facilitar la generación y acceso a las tecnologías ambientales y localmente idóneas, reducir la vulnerabilidad de las personas en situación de pobreza respecto a su entorno ambiental, formación y educación ambiental, participación empresarial en la cooperación en medio ambiente, refuerzo de los programas sectoriales sobre medio ambiente, y cooperación multilateral en medio ambiente. En 2004, la cooperación española destinó a la protección del medio ambiente veinte millones de euros manteniendo el importe de años anteriores. Entre los proyectos en medio ambiente destacan el apoyo de la AECI al Plan Nacional para la Lucha contra la Desertización en

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

Semmar (Marruecos), así como los programas de preservación del patrimonio cultural que se han materializado en escuelas taller en Perú y Colombia, y el programa Araucaria para la conservación de la biodiversidad en América Latina, en el marco del cual se han llevado acabo en 2004 el programa Araucaria-Galápagos y Araucaria-XXI: El Pantanal, desarrollados en Ecuador y Bolivia, respectivamente. En protección a la biosfera destacó el apoyo de la AECI al trabajo realizado en el área protegida Volcán Cosigüina en Ecuador. Entre las Comunidades Autónomas sobresalió el Gobierno Vasco con un proyecto de conservación del medio ambiente del territorio de Sarayaku en Ecuador.

4.12. MIGRACIONES Y COOPERACIÓN AL DESARROLLO

En las economías del siglo XXI los movimientos migratorios son un elemento inherente al propio proceso de globalización, pero al mismo tiempo es uno de los aspectos que más obstáculos encuentra, ya sea a través de barreras al estilo de los Acuerdos de Schengen en la Unión Europea, las leyes nacionales de extranjería, o el endurecimiento de los requisitos para que los inmigrantes regularicen su situación. Este hecho trae aparejado la aparición de mercados de trabajo duales[26], en los que los inmigrantes irregulares y también los que tienen documentación constituyen la fuente prioritaria de mano de obra, ya que los nacionales rechazan las circunstancias de precariedad, condiciones salariales y el contexto en el que se desarrolla la jornada de trabajo.

También es necesario tener en cuenta el efecto que las telecomunicaciones tienen en las poblaciones del Sur, que a través de la televisión se les presenta el mundo desarrollado como un verdadero paraíso de abundancia que combinado con la falta de opciones en sus países de origen, hacen de la emigración el mal menor de muchos habitantes de las

[26]Arias Robles, Marta: "Migraciones y desarrollo: ¿hay lugar para la cooperación?", *La realidad de la ayuda 2001-2002*, Barcelona: Intermón, 2001, págs. 81-134

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

regiones más empobrecidas. La llegada a España en pequeñas embarcaciones que en muchas ocasiones provoca víctimas mortales, imprime un cierto dramatismo al fenómeno, que acompañado de prejuicios y equívocos mensajes de invasión o exportación del terrorismo crean alarma social. Sin embargo, es necesario tener presente que los inmigrantes en 2004 representaban el 2% de la población en España, el 4,9% de la población en la Unión Europea y el 7% de la población en los países de la OCDE.

Los factores que influyen en el fenómeno migratorio se pueden clasificar en económicos, sociales y psicológicos. Entre los económicos se encuentra la aplicación de los programas de ajuste estructural implementados en la década de los ochenta por el FMI y BM en los países subdesarrollados con el objetivo de estabilizar los indicadores macroeconómicos (déficit e inflación) y lograr crecimiento económico; en la década de los noventa comenzaron las reformas estructurales dirigidas a consolidar el modelo neoliberal con la primacía del mercado. Se procedió a la desregulación del mercado laboral y la desaparición del sector público a través de las privatizaciones que han venido acompañadas de despidos masivos, medidas que han tenido un profundo efecto negativo en las condiciones de vida de millones de personas acentuando además la desigualdad social. Entre los factores sociales está el que afecta directamente a las mujeres que en los últimos años se han incorporado masivamente al proceso migratorio, produciéndose una feminización de los flujos migratorios. Aunque lo económico sigue pesando en la decisión de emigrar, las posibilidades de una mayor autonomía, sobre todo en mujeres separadas o divorciadas, y poder de decisión en la vida familiar, constituyen una fuente de motivación. Por último está el factor psicológico que se traduce en la idea de la emigración como un modo de reconocimiento social y de triunfo aunque su llegada al país de destino sea diferente a la que

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

se había imaginado; sin embargo, esa situación nunca se admite, pues sería visto como una derrota.

Aspecto poco valorado en el tema de la migración es el que se refiere al aporte de los emigrantes al mantenimiento de una serie de servicios en los países de destino. En España, el descenso de la tasa de natalidad registrado en los últimos años ha repercutido en el incremento de una población envejecida que no cotiza pues ha dejado de ser económicamente activa, pero que demanda pensiones y servicios. La contribución de los inmigrantes a los ingresos públicos a través de sus cotizaciones a la Seguridad Social ha resuelto parcialmente este problema, unas cotizaciones que superan los gastos en educación y sanidad imputables a los inmigrantes. Otro aspecto a tener en cuenta es el que se refiere a las remesas de los inmigrantes a sus familiares, los cuales en algunas regiones superan los niveles internacionales de Ayuda Oficial al Desarrollo. Según el Banco Interamericano de Desarrollo, se calcula que los flujos de remesas a América Latina superaron los 20.000 millones de dólares en el año 2000. De la combinación de estos aspectos resulta que las migraciones se pueden convertir en fuente de desarrollo y progreso social tanto para el país de destino como para los países de origen. Por ello es necesario que los Estados adopten políticas de codesarrollo, cuyo objetivo sea reforzar la integración de los inmigrantes en los países de destino, favoreciendo la solidaridad activa con los países de origen, considerando el beneficio mutuo y el interés compartido[27].

Ante la magnitud que los fenómenos migratorios han alcanzado en los países desarrollados, en algunos momentos se ha pretendido vincular los recursos de la ayuda oficial con la reducción de los flujos migratorios; así la Conferencia Euromediterránea de 1995 acordó en su declaración final aumentar la cooperación para reducir las presiones migratorias, y en el

[27]Naïr, Sami: "Informe de balance y orientación de la política de codesarrollo en relación con los flujos migratorios", 1997, citado por Arias Robles, Marta: "Migraciones y desarrollo: ¿hay lugar para la cooperación?", *La realidad de la ayuda 2001-2002*, Barcelona: Intermón, 2001, págs. 81-134.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

Consejo Europeo de Sevilla de 2002 España y el Reino Unido propusieron condicionar la ayuda al desarrollo a un control policial más eficaz por parte de los países de origen. Incluso se propuso congelar o revisar las ayudas comprometidas en función de esa eficacia, sin tener en cuenta las repercusiones en materia de violaciones de derechos humanos que este tipo de acciones puede conllevar. En esta visión, se ha llegado a utilizar el concepto de codesarrollo relacionándolo con el retorno de los inmigrantes a su país de origen; así se contempló en el Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración en España (Plan Greco 2000-2004). Ante estas posturas, compartidas en muchos casos por el sector oficial, independientemente del partido que gobierne, es necesario señalar que la Ayuda Oficial al Desarrollo no es una alternativa a la inmigración y no debe plantearse como tal. La cooperación al desarrollo tiene un valor en sí misma y no puede verse como una actividad que sea utilizada para fines comerciales o para resolver problemas de seguridad interna (la lucha contra la delincuencia o el terrorismo) de los países donantes, exigiendo a los países emisores que endurezcan sus controles y limiten la salida de emigrantes.

En la actual legislatura, ante el incremento de inmigrantes procedentes de África subsahariana que llegan sin documentación, el Consejo de Ministros aprobó en mayo de 2006, el Plan África 2006-2008, que constituye sobre todo un esfuerzo de carácter institucional en el ámbito diplomático con la apertura de tres nuevas embajadas en Malí, Sudán y Cabo Verde; así como el incremento de la AOD hacia África subsahariana que pasará de treinta y tres millones de euros en 2003 a noventa millones en 2006 y ciento veinte millones en 2008, todo lo cual está en el desarrollo del Plan Director 2005-2008.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

4.13. EVALUACIONES DEL CAD A LA COOPRACIÓN ESPAÑOLA

El Comité de Ayuda al Desarrollo realiza exámenes periódicos de la cooperación que realizan los países miembros. El valor que tienen es que aportan una opinión internacionalmente reconocida, se trata de un examen realizado por un equipo formado por delegados de la Secretaría del CAD y representantes de dos países miembros a quienes se designan como evaluadores, por tanto es una evaluación entre pares, de tal forma que las opiniones críticas son atemperadas por el recurso a un lenguaje mesurado y cauteloso que puede ser aceptado por el propio evaluado (Alonso, 2003: 44). El Secretariado del CAD elaboró en 1991 una Nota Informativa sobre el programa español de ayuda, poco antes de que España se integrara al CAD. Posteriormente se han realizado tres evaluaciones: en 1994, 1998 y 2002.

La Nota Informativa reconoció la corta trayectoria de la cooperación española, ya que fue a partir de 1985 cuando España adquirió la condición de donante; se resaltaron los avances experimentados en el marco organizativo, con el establecimiento de una estructura institucional: SECIPI en 1985, CICI en 1986 y AECI en 1988, para gestionar y coordinar la política de cooperación. En cuanto a los planteamientos, se alabó la existencia de una Líneas Directrices aprobadas por el Consejo de Ministros en 1987, en donde se definían las prioridades de la cooperación española en ese momento. En el análisis de los recursos, se valoró positivamente el crecimiento que la ayuda española experimentó en la segunda mitad de la década de los ochenta, período en el que el porcentaje de AOD sobre el PIB se elevó del 0,1% al 0,24%, cantidad que expresaba el esfuerzo financiero realizado hasta entonces.

En relación a las debilidades, la Nota Informativa de 1991, apuntó la falta de aplicación de criterios adoptados a nivel internacional en la ayuda española. También puso de manifiesto el excesivo peso que los FAD (cooperación reembolsable) tenían en la cooperación española,

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

destacándose que era muy elevado el contenido de ayuda ligada, así como el bajo nivel de ayuda dedicada a los países menos adelantados que en ese momento apenas alcanzaba el 0,01% del PIB.

En el informe de 1994, los países evaluadores fueron Italia y Suiza. En cuanto a los aspectos positivos señalados en esta primera evaluación se profundizó en lo que ya se había señalado en la Nota Informativa de 1991, es decir reconocimiento del esfuerzo realizado por la cooperación española en materia institucional, la existencia de las Líneas Directrices, el incremento del volumen de los recursos que alcanzaron en 1993 el 0,28%, la cuota más elevada de la cooperación española en toda la década, que colocó a España en el décimo donante del mundo. En cuanto a los aspectos negativos se señalaron los siguientes: el elevado peso que los fondos FAD tenían en la cooperación española, que colocaba a España como el país con uno de los más altos porcentajes de ayuda ligada (reembolsable) y la orientación geográfica de la ayuda en función del nivel de desarrollo de los receptores, siendo los países de renta intermedia los principales beneficiarios en perjuicio de los más pobres. El informe señaló que los países de renta media-alta acapararon el 35% del total de la ayuda española, cifra que doblaba la correspondiente a la media del CAD; y al contrario, la cuota correspondiente a los países menos desarrollados era mucho más baja en el caso español, el 7% frente al 26% cifra promedio del CAD. También mereció valoración negativa la dispersión de la ayuda con más de diez Ministerios que realizan cada uno por su cuenta acciones dedicadas a la cooperación al desarrollo y la ausencia de una dirección clara de la política de cooperación, ya que la misma descansa en un sistema bicéfalo, con dos grandes centros de decisión: el Ministerio de Economía y Hacienda, que se ocupa de la ayuda reembolsable (fondos FAD) y el Ministerio de Asuntos Exteriores, encargado de la cooperación no reembolsable.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

Australia y Bélgica fueron los evaluadores en 1998. La evaluación coincidió con la tramitación de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo en el Parlamento español, cuestión que influyó en el juicio favorable que se desprende del examen realizado. Se valoró de forma positiva el protagonismo adquirido por la cooperación descentralizada llevada a cabo por las comunidades autónomas y las administraciones municipales, que alcanzó una cuota del 13,5% en el conjunto de la ayuda española. Asimismo se apreció el papel que las ONGD cumplen en la cooperación española, como agentes de una cooperación orientada a la lucha contra la pobreza. A pesar de esta valoración positiva los evaluadores insistieron en los créditos FAD, en el sentido de que no son el instrumento apropiado en la lucha contra la pobreza, señalándose la conveniencia de hacer una revisión de los mismos.

En cuanto al informe de 2002, los países evaluadores fueron Irlanda y el Reino Unido. Entre los aspectos señalados en este informe, alguno corresponde a la etapa anterior como la aprobación de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Se valoró positivamente la existencia del Plan Director 2001-2004; sobre el monto de los recursos, el informe recordó el compromiso suscrito por los países de la Unión Europea en la Conferencia de Financiación para el Desarrollo de Monterrey; en relación a los FAD, el informe señaló que pese al descenso de la ayuda reembolsable la cuota sigue siendo bastante alta, un 22% de la AOD en el año 2000, siete puntos por encima de la media del CAD. Respecto a la distribución geográfica, constató el elevado peso que los países de renta intermedia tienen en la distribución de la ayuda en perjuicio de los de más baja renta. Mientras los primeros acaparan el 59% de los recursos, los segundos apenas llegan al 12%, lo cual supone un comportamiento diferente al que presenta el CAD, cuyas cuotas son del 41% y del 26%, respectivamente. A pesar de ello, el CAD admite la ventaja comparada que España tiene, respecto a otros donantes, en relación al área

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

de América Latina, una región de países de renta media, pero no deja de señalar que lo relevante en este asunto es saber si España está efectivamente dirigiendo los recursos a los pobres de estos países con las formas apropiadas de ayudas, insiste en la necesidad de que el objetivo de reducción de la pobreza esté más presente en los instrumentos de la cooperación española. En cuanto a la distribución sectorial, el informe señaló que *se puede apreciar que más de la mitad de la ayuda bilateral se invierte en infraestructuras y servicios sociales. No obstante, una elevada proporción va a parar a la educación y, como ocurre con algunos otros miembros del CAD, gran parte se destina a becas y a apoyar la educación superior, mientras que sólo una fracción (el 1%) se invierte en educación básica. Lo mismo sucede con la sanidad, ya que la mayor parte se dirige a instalaciones de nivel superior, como la construcción de clínicas y hospitales especializados y el suministro de equipos modernos, destinándose sólo una pequeña porción (5%) a la sanidad básica*[28].

[28] CAD: *Resultados y recomendaciones principales.* Ministerio de Asuntos Exteriores, 2002.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

III PARTE
LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO EN CANARIAS

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

Capítulo 5
LOS FACTORES CONDICIONANTES DE LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO EN CANARIAS

5.1. INTRODUCCIÓN

La estructura territorial que surgió en España tras la Constitución de 1978, consagró a las Comunidades Autónomas como entidades territoriales que gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. En este marco, las Comunidades Autónomas han desarrollado y consolidado a través de sus Estatutos y reformas posteriores su acción exterior, siendo la dimensión europea y latinoamericana, y la cooperación al desarrollo los ámbitos más relevantes (Freres Kauer y Sanz Trillo, 2003: 286). A este elemento de carácter interno debemos añadir otro externo, la globalización, que ha dado un mayor protagonismo a las entidades regionales, así, por ejemplo, las regiones ultraperiféricas de la Unión Europea gozan de un estatuto especial independientemente de su adscripción nacional; así como las relaciones transnacionales que traspasan las fronteras del Estado nación y que permiten que comunidades adscritas a entidades nacionales diferentes puedan establecer relaciones entre ellas.

En este sentido Canarias, en su Estatuto de Autonomía de 1982 estableció en el art. 37.1 el derecho de información en la elaboración de tratados internacionales que afecten a materias de interés para la región. La reforma llevada a cabo en 1996 amplió el abanico en materia de extranjería (art. 37.1), según el cual puede elevar propuestas al Gobierno sobre residencia y trabajo de extranjeros en Canarias; en relación a la Unión Europea (art. 37.2), según el cual puede participar en las delegaciones españolas ante órganos comunitarios; en el derecho a la información de tratados internacionales (art. 38.1), que ya estaba contemplado en el Estatuto inicial, y finalmente, el derecho a solicitar al Gobierno del Estado

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

la celebración de tratados internacionales en materias de interés para Canarias (art. 38.3). En septiembre de 2006 el Parlamento canario aprobó la reforma del Estatuto de Autonomía, pendiente de aprobación por las Cortes Generales del Estado. La reforma consolida estatutariamente la acción exterior de Canarias en el ámbito de sus competencias (art. 157); así como la participación en las instituciones de la Unión Europea y de los organismos internacionales (art. 158); el derecho a la información de tratados internacionales (art. 160.1); el derecho a que el Estado celebre tratados internacionales en materias de interés para Canarias, especialmente los relacionados con su situación como región ultraperiférica así como los que se requieran como consecuencia de políticas de cooperación al desarrollo con países vecinos (art. 160.4); y por último, el derecho a participar en las organizaciones internacionales donde haya presencia de las regiones de la Unión Europea y de entidades políticas no estatales (art. 160.4). En cuanto a las competencias que tienen que ver con el ámbito internacional, mantiene las referidas a inmigración (art. 111) y amplía el campo en materia de comercio exterior con África (art. 126.2). En las disposiciones generales establece entre los objetivos básicos de la Comunidad Autónoma el fomento de la paz y la tolerancia, así como la cooperación al desarrollo por medio de programas y acuerdos suscritos con los países vecinos geográficamente o cercanos culturalmente a Canarias y con organizaciones no gubernamentales e instituciones públicas y privadas.

En consecuencia, las reformas del Estatuto han consolidado la participación de Canarias en las relaciones internacionales y son una muestra del avance de la acción exterior en los últimos años que, al igual que ocurre en otras Comunidades Autónomas, no son esporádicas ni fruto de una moda y sus expectativas son de continuidad y crecimiento (García, 1995: 186), por lo que hoy más que nunca, para que esa acción exterior logre eficacia en el logro de sus objetivos es imprescindible un planteamiento en política exterior coherente, coordinado y continuo. La

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

cooperación internacional al desarrollo es un ámbito de la acción exterior, por lo que debe elaborarse teniendo en cuenta una serie de factores que la condicionan en mayor o menor grado; unos, tienen carácter permanente como la geografía, y otros, pueden experimentar variaciones a lo largo del tiempo, pero ambos constituyen las bases para su elaboración.

En Canarias, las actuaciones en cooperación internacional no han sido consecuencia de un proyecto definido previamente con unos objetivos claros. Más bien han obedecido a la voluntad de determinados funcionarios que tratan, de forma empírica, darle contenido a sus áreas de actuación. En esta materia no existe un proyecto colectivo, los agentes sociales van cada uno por su lado, las Cámaras de Comercio elaboran sus propios planes de cooperación, las ONGs realizan acciones de forma descoordinada, las Universidades tienen sus propios proyectos. En algunas instituciones se ha retrocedido en el tratamiento específico de la cooperación al desarrollo, es el caso del Cabildo de Gran Canaria, que contaba con una Viceconsejería de Solidaridad que ha desaparecido tras las últimas elecciones locales de 2003, pasando la gestión política en cooperación a la consejería de Asuntos Sociales. En cuanto a la administración autonómica, a pesar de que cuenta con una Dirección General de Acción Exterior y otra Dirección General de Relaciones con África, sin embargo, es la Consejería de Economía y Hacienda quien tiene el protagonismo en este campo. Desde el punto de vista político, la cooperación internacional al desarrollo ha servido en algunos casos para dar cobertura a intereses privados interesados en introducirse en el mercado africano presentándose como acciones de la cooperación canaria y beneficiándose de estos fondos. Por no existir, no existe ni una ley canaria de cooperación internacional, a pesar de que en los respectivos discursos de investidura de los gobiernos de Manuel Hermoso (1995-1999) y Román Rodríguez (1999-2003) se comprometieron dotar a Canarias de un marco legal en esta materia. Las consecuencias de esta situación es que la imagen externa de la región, que tanto preocupa a las

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

autoridades locales se ve afectada, en especial respecto a los Fondos Europeos que puedan llegar para el desarrollo de acciones en materia de cooperación con nuestros vecinos africanos.

Esta situación nos lleva a considerar en este capítulo los factores que deben ser tomados en consideración a la hora de definir la política de cooperación internacional en Canarias, que ciertamente tendrá que estar en consonancia con los objetivos y criterios de la cooperación española, pero que debe tener unas peculiaridades propias derivadas de la situación geoestratégica del Archipiélago, su condición en la Unión Europea, y su entorno tanto geográfico como cultural e histórico.

5.2. SITUACIÓN GEOESTRATÉGICA DE CANARIAS

La especificidad geográfica de Canarias le ha valido adjetivos como "enclave atlántico", "plataforma tricontinental", "frontera sur de Europa", que da cuenta del peso que el hecho geopolítico tiene, no sólo en la cooperación internacional al desarrollo, sino en diferentes ámbitos como el económico, comercial o cultural entre otros. Para un área de trabajo como la cooperación internacional al desarrollo, que en Canarias ha ido adquiriendo entidad propia, lo geopolítico debe ayudar a comprender el papel que la región juega en su entorno y a partir de ese conocimiento elaborar estrategias en materia de cooperación internacional.

El Archipiélago Canario está situado en el Océano Atlántico a 1.050 Km. del continente europeo y a 115 Km. de la costa occidental de África. Administrativamente se constituye en una Comunidad Autónoma del Estado español. Su situación geográfica le ha conferido un lugar de cierta relevancia en las distintas fases de la historia. En el siglo XV era la "frontera del mundo conocido"; su colonización jugó un importante papel de avanzadilla en el descubrimiento de América así como escala obligada de las potencias colonizadoras en la ruta hacia África. Las expediciones canarias a

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

Berbería[1] en el siglo XVI proporcionaron a los invasores camellos, ovejas y esclavos, variando las ideas de conquista y depredación por relaciones comerciales en el siglo XVIII.

La pérdida de las colonias americanas (Cuba y Puerto Rico) y asiáticas (Filipinas) a finales del siglo XIX reactivó el interés del Imperio español por el continente africano, que en la Conferencia de Berlín (1885) quedó repartido entre las naciones europeas. Los africanistas de la época propugnaban la expansión de España hacia su zona natural de influencia, el Magreb, donde ya poseían desde el siglo XV las plazas de Ceuta y Melilla. Fruto de esta expansión fue el protectorado, compartido con Francia, sobre Marruecos. Asimismo logró la jurisdicción sobre Ifni, Río de Oro en el Sáhara Occidental y Río Muni en Guinea Ecuatorial. En esta estrategia de expansión colonial, las islas más orientales, en especial Fuerteventura, tuvieron un papel activo en la política colonizadora.

Después de la Segunda Guerra Mundial, el proceso de descolonización desplazó a Europa de la hegemonía mundial. La multipolaridad y el equilibrio de poder entre las grandes potencias dio paso al mundo bipolar, en el cual cada una de las potencias, Estados Unidos y la Unión Soviética, controlaban sus respectivas zonas de influencia. Las alianzas militares, la OTAN (1949) y el Pacto de Varsovia (1955), asumieron el papel de garantes del *statu quo* en cada zona.

En el contexto de la Guerra Fría, la dictadura franquista planteó de forma sistemática, especialmente a partir del ataque marroquí a Ifni en noviembre de 1957, la doctrina del eje Baleares-Estrecho-Canarias. Según señala Marquina (1986: 659) *el General Franco vio en el ataque a Ifni un nuevo síntoma de las intenciones de la Unión Soviética de ir progresivamente atenazando a los países europeos por el sur*. La preocupación del gobierno franquista tenía su origen en que Marruecos estaba en la frontera sur y un incremento de su

[1] Berbería, nombre genérico con el que se designa el conjunto de países del noroeste de África, todos ellos poblados por bereberes.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

capacidad militar obligaba a reformular la defensa española en esa área. Ante la "amenaza del sur", la doctrina del eje Baleares-Estrecho-Canarias era defendida por el gobierno de Franco en el sentido de que constituían zonas de reacción rápida para la defensa de una Europa Occidental amenazada desde el Este. Sin embargo los norteamericanos no prestaron gran atención a dichos planteamientos, al menos en lo que se refiere al subespacio Estrecho-Canarias. La defensa de la entrada al Mediterráneo la tenían plenamente cubierta a través de la base de Rota y de Morón.

La crisis de Suez en 1956 puso de relieve la importancia de Canarias como ruta alternativa para el tránsito marítimo del petróleo procedente del Golfo Arábigo-Pérsico. A su vez, la creación del Pacto de Varsovia (1955) revalorizó la posición geoestratégica de España que justificó una alianza directa con Estados Unidos y condujo a la firma de los acuerdos bilaterales firmados en 1953 mediante los cuales se establecieron las bases de Torrejón de Ardoz, Zaragoza, Morón y Rota. En cuanto a Canarias, hubo un cierto interés por la región en la época de la descolonización de Angola, Mozambique y Guinea Conakry, especialmente por el acercamiento de estos países hacia la Unión Soviética con la que iniciaron estrechas relaciones de cooperación, pudiéndose ver la flota soviética haciendo labores de protección a los pescadores rusos que faenaban en la zona. A ello hay que añadir la aparición en Canarias de posturas nacionalistas de carácter independentista, algunos de los cuales, como el Movimiento para la Autodeterminación e Independencia del Archipiélago Canario (MPIAC), intentaron sin éxito la búsqueda de apoyos en algunos Estados africanos que permitieran cuestionar la españolidad de Canarias. Sin embargo, como ha escrito el periodista canario José Alemán, *la presencia española en el Sáhara impidió que llegaran al Archipiélago los ecos y las salpicaduras de los procesos de independencia*[2]. Por otra parte, la instalación de bases norteamericanas en Azores y Marruecos rebajó el interés por el Archipiélago. Marquina (1986:

[2] Alemán, José: *Canarias hoy. Apuntes a un proceso histórico.* Madrid: Taller de Ediciones JB, Colección Biblioteca Popular Canaria, 1977, pág. 13.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

891) señala que *se especuló mucho sobre la intención norteamericana de establecer instalaciones en las Islas Canarias. La realidad es que en las negociaciones no salió a relucir como tema de importancia.*

Con la integración de España en la OTAN en 1982 durante el gobierno de Calvo Sotelo, Canarias fue considerada por la organización atlántica como una plataforma de almacenamiento logístico para la operación de fuerzas aéreas y lanchas rápidas. En una entrevista en *El País*, Fernando Morán explicaba así el papel de las islas en la estrategia atlántica del gobierno de la UCD, *Canarias tendría las funciones de punto de apoyo —air lift— de las fuerzas de despliegue rápido en tránsito a Oriente Próximo, el Golfo Arábigo o incluso el Norte de África; de base para apoyo a acciones en el Sáhara, que aparece como globalizado en una supuesta confrontación Este-Oeste; de plataforma para una ampliación de esfuerzos hacia el Atlántico Sur*[3].

Tras el fin de la Guerra Fría, el escenario geopolítico ha variado notablemente. Desde el punto de vista militar la refundación de la OTAN en la Cumbre de Washington de 1999, estableció un nuevo concepto estratégico que amplía el radio de acción de la organización fuera del territorio de sus países miembros en caso de amenazas graves a la seguridad[4]. La política de contención del comunismo se ha sustituido por la lucha contra el terrorismo liderada, tras la caída de las Torres Gemelas por Estados Unidos, que trata de extender su presencia en regiones en las que estaba ausente y multiplicarla en donde ya estaba. Desde el punto de vista económico la globalización ha profundizado la competencia entre Estados Unidos, Europa y Japón, que se disputan nuevos mercados, sean los antiguos países del Este, América del Sur, Asia o África.

En este nuevo escenario se inscribe la Pan Sahel Initiative (PSI) que los norteamericanos lanzaron en 2002, rebautizada en 2004 como Trans-

[3] Citado por Hernández, O.: *Canarias en la estrategia atlántica. De la II Guerra Mundial a la reforma de la OTAN.* Las Palmas de Gran Canaria: Fundación Voluntas, (1998), pág. 36.

[4] Este nuevo concepto se aplicó en la intervención en Afganistán en octubre de 2001, que se legitimó apelando al Tratado de Washington.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

Sahara Counter Terrorismo Initiative (TSCTI). El programa está financiado por el Departamento de Estado norteamericano y tiene como objetivo *ayudar a cuatro países del Sahel (Malí, Mauritania, Níger y Chad) a combatir el terrorismo, equipando unidades locales que son entrenadas por fuerzas especiales venidas de Alemania y dependientes del Comando Americano en Europa*[5]. En marzo de 2004 tuvo lugar en el cuartel general del Comando Europeo del ejército estadounidense, ubicado en Stuttgart, la primera reunión de jefes de Defensa de Argelia, Chad, Malí, Marruecos, Mauritania, Níger y Senegal; en esta cumbre el general norteamericano James L. Jones, jefe del Comando Europeo, expuso el plan establecido por el Pentágono para la seguridad de la región, que incluye incrementar la presencia americana en los países árabes del Magreb y del África subsahariana mediante nuevos acuerdos para el despliegue de bases militares. El estatus otorgado por la OTAN a Marruecos en junio de 2004, de *aliado preferente* de la organización, es un elemento de la nueva estrategia hacia la región.

El interés norteamericano por África se puso de manifiesto en la gira africana del Presidente Clinton en marzo de 1998 y del presidente Bush en junio de 2003, materializándose con la aprobación por parte del congreso americano, en el año 2001, del AGOA (siglas en inglés del African Growth and Opportunity Act), un instrumento de carácter comercial que busca intensificar las relaciones económicas entre ambas regiones; un interés que se vio renovado en 2005 tras la aprobación por parte del G7+1 del plan de ayuda para África en su reunión celebrada en Escocia, según el cual la ayuda se incrementaría hasta alcanzar los 42.000 millones de euros en el horizonte de 2010, así como un programa de cancelación de deuda por valor de 45.000 millones de euros dirigido a los países más pobres del África subsahariana que se haría efectivo en los términos planteados por el FMI,

[5] Joannidis, Marie: "Le pauvre Sahel rêve d´or noir", *MFI-Hebdo,* 5 Août, 2005, citada por Nso, Sara: "El petróleo centroafricano: ¿prioritario para Europa?", *UNISCI discusión papers,* núm. 11, 2006.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

según el cual la apertura de los mercados es un requisito indispensable para acogerse al plan de condonación[6].

La explotación de petróleo en algunos países africanos y las previsiones de existencia de bolsas petrolíferas en las costas de África Occidental ha reforzado el interés de Estados Unidos que buscan diversificar las fuentes de abastecimiento energético a fin de reducir la dependencia actual del Golfo Arábigo-Pérsico. Para reforzar estas relaciones firmaron con Marruecos un Acuerdo de Libre Comercio en marzo de 2004, que obedece más a razones políticas que económicas, ya que el volumen de exportaciones de Marruecos a Estados Unidos apenas llega al 3% frente al 69% que exporta a la Unión Europea; en cuanto a las importaciones norteamericanas en el país magrebí, la situación es similar, un 3,1% frente al 74% procedente del área comunitaria.

En este escenario Canarias se ha revalorizado dada su ubicación geográfica frente a la fachada atlántica africana, una zona de creciente interés económico en especial por las posibilidades de explotación petrolera.

Sobre este nuevo marco se han puesto de manifiesto los intereses de determinados grupos económicos insulares, que a través de las instituciones políticas miran hacia África para la internacionalización de la economía canaria. Así, el Cabildo de Tenerife suscribió en agosto de 2005 un acuerdo con la compañía norteamericana de servicios informáticos "Terremark" para implantar en la isla el primer punto neutro de interconexión dedicado a África (en inglés Neutral Network Access Point, NAP), el cual fue presentado a los medios de comunicación en la clausura del I Salón de la Cooperación que el Cabildo celebró en Santa Cruz de Tenerife en junio de 2006, al que asistieron autoridades de algunos países africanos, representantes de ONGs, fundaciones y sobre todo empresas, arropando

[6] En la reunión del G7+1 celebrada en julio de 2006 en San Petesburgo se puso de manifiesto que las expectativas abiertas en la reunión de Escocia apenas se han cumplido, sólo la cancelación de la deuda se ha materializado, y se trata de un dinero que nadie contaba con recuperar.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

dicho proyecto con el discurso de la cooperación, la ayuda al desarrollo y la solidaridad. Previsiblemente el NAP empezará a funcionar en 2007[7]. Este acuerdo vino precedido por la visita del ex-presidente Clinton a Tenerife en julio de 2005 cuyo anfitrión fue el presidente del Cabildo de Tenerife. Ciento cincuenta empresarios asistieron, previo pago de tres mil euros, a una cena con el ilustre visitante que incluía un apretón de manos con foto a cincuenta empresarios seleccionados. El lema del evento fue "Tenerife como Plataforma Logística Atlántica entre Europa, África y América"; en el acto, el presidente del Cabildo expuso sus puntos de vista en defensa de Tenerife como plataforma logística. Esta operación cuenta con el apoyo de la Cámara de Comercio norteamericana, expresado por el presidente de la Cámara de Comercio de Estados Unidos en España, Jaime Malet, quien ha señalado que *Canarias tiene la oportunidad de convertirse en un centro de operaciones que controle la inversión estadounidense en el continente africano: como centro logístico, financiero, de servicios societarios y de residencia. Puede convertirse en un Hong Kong o en un Miami*[8]. En esta misma línea se expresó el Secretario de Estado de Comercio y Director General de Comercio Exterior de Estados Unidos, Israel Hernández, en el Primer Foro Internacional de Empresas de Base Tecnológica celebrado en mayo de 2006 en Silicon Valley, California, animando a los más de trescientos inversores presentes en el evento, a que apostaran por Canarias en materia de nuevas tecnologías, presentando a la región como una gran plataforma de negocios y un buen intermediario para sus acciones en África.

Estas nuevas alianzas de carácter empresarial están en curso, así el fondo de inversiones estadounidense "Colony Capital Management" y las empresas canarias "Satocan" y "Lopesan", han obtenido en 2005 el concurso del Gobierno de Marruecos para construir una estación turística

[7]Los puntos neutros son asociaciones donde los operadores y proveedores de Internet conectan sus redes e intercambian tráfico de Internet. Un NAP actúa como un gigantesco disco duro, sin operador dominante, que conecta redes de diferentes compañías de telecomunicaciones para el almacenamiento de datos en situaciones de crisis, como los atentados del 11 de Septiembre.

[8] El País, 12-06-2006.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

en Taghazut, en la región de Agadir, con una inversión estimada en unos novecientos millones de euros. Por otra parte, la petrolera tejana, "Kosmos", que actualmente está en Nigeria y Ghana y ha firmado un proyecto con el Gobierno de Benin para construir una plataforma en alta mar, está estudiando establecer su centro de operaciones para el continente africano en Canarias, ya que entre sus planes de expansión en la costa occidental están Mauritania, Senegal y Guinea a corto plazo. Asimismo, el grupo "Muller Group Internacional" de Florida tiene proyectado construir en Canarias una planta de combustible biodiésel a partir de la soja y del aceite de palma, ambos procedentes de África.

El proyecto de internacionalización de la economía canaria bajo la formulación de Canarias como plataforma logística en el Atlántico ha requerido nuevas inversiones en infraestructuras y comunicaciones en la región, a ello obedece el establecimiento de la Zona Especial Canaria (ZEC), un área de baja tributación creada por la Unión Europea, que también se utiliza en el discurso de la cooperación al desarrollo, ofertándose como zona de almacenamiento de bienes y productos de la cooperación internacional, para stock de alimentos y productos de ayuda humanitaria y de emergencia dirigidos al continente africano. Las multinacionales norteamericanas han tomado buena cuenta de las ventajas fiscales de la ZEC de las que han tenido conocimiento por el informe elaborado por el consejero comercial de la Embajada de Estados Unidos en España, Jim Wilson, tras visitar la zona especial. Otros proyectos como la ampliación del puerto de Santa Cruz, la construcción del puerto de Granadilla en Tenerife o la construcción de la tercera pista del aeropuerto de Gando, son muestra de la envergadura del proyecto de plataforma atlántica, en el que los transportes y las comunicaciones adquieren gran importancia.

En el terreno militar Canarias también se revaloriza, convirtiéndose los puertos canarios en zonas de reabastecimiento para navíos militares. Así, durante las maniobras llevadas a cabo en junio de 2006 por la OTAN

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

en el marco del ejercicio "Steadfast Jaguar", hicieron escala en el puerto de la Luz de Las Palmas cuatro buques de la Alianza Atlántica con una dotación de unas mil personas; asimismo, en el puerto de Santa Cruz de Tenerife atracaron siete navíos cazaminas procedentes de la base de Rota. Ambas dotaciones permanecieron durante cinco días en el Archipiélago de camino a las costas de Cabo Verde donde se llevaron a cabo las maniobras para la puesta en práctica de la "Fuerza de Respuesta Rápida", una fuerza capaz de desplegarse en cualquier lugar que la organización decida en un plazo de entre cinco y treinta días. Este cuerpo fue creado en la Cumbre de Praga de 2002 con la filosofía de acometer operaciones relámpago contra el terrorismo y las armas de destrucción masiva. Estas maniobras vinieron acompañadas del componente "humanitario" que tras la guerra en Irak se atribuye al estamento militar, así se pudo leer en la prensa local que *la operación es una preparación para la intervención en acciones humanitarias y de evacuación de ciudadanos*[9]. Todo ello a pesar de que, como ha señalado Sanahuja (2002) *la decisión de involucrar a los militares es siempre una decisión política, que no siempre responde a criterios estrictamente humanitarios.*

5.3. CONDICIÓN DE REGIÓN ULTRAPERIFÉRICA DE LA UNIÓN EUROPEA

La incorporación de Canarias en la Unión Europea en 1986 alejó a la región por completo de su entorno africano viviendo de espaldas al continente vecino. Las pocas relaciones comerciales que existían con algunos países de África occidental bajo el modelo librecambista anterior, prácticamente desaparecieron.

No será sino hasta el año 2000 cuando Canarias vuelva su mirada hacia África, coincidiendo con el debate sobre la Reserva de Inversiones de Canarias (RIC), un instrumento fiscal que forma parte del Régimen Económico y Fiscal de Canarias desde 1994, consistente en una reducción

[9] La Opinión de Tenerife. 07-06-2006.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

casi total del pago de impuestos directos (básicamente del impuesto sobre sociedades) para actividades empresariales que contribuyan a la mejora y protección del medio ambiente en el territorio canario. Los recursos acumulados en concepto de RIC desde 1994 hasta fines de 2001 alcanzaron los 9.500 millones de euros, cifra que en términos relativos superaba al Producto Interior Bruto canario. Ante el relativo agotamiento en materia de inversiones en el mercado interno, especialmente en el sector turístico, los empresarios canarios solicitaron que los recursos en concepto de RIC pudieran ser invertidos en el extranjero, concretamente en África, lo cual implicaba un cambio en la naturaleza de la Reserva, que forma parte de las compensaciones que el Estado ha hecho en materia fiscal por el coste de la insularidad.

En este nuevo contexto de carácter interno, el Archipiélago vio reconocida su condición de región ultraperiférica (RUP) por la Unión Europea. El Tratado de Ámsterdam de 1999 recogió en su artículo 299.2 el hecho diferencial de estas regiones, basándose en sus condiciones estructurales de insularidad, reducida superficie, dependencia económica y lejanía. De igual forma, el Tratado Constitucional de la Unión Europea en su artículo III-424 contempla la condición diferente de estos territorios; las regiones ultraperiféricas reconocidas en la Unión Europea son Azores, Madeira, Martinica, Guadalupe, Guyana, Reunión y Canarias.

Hay que señalar que con la ampliación a veinticinco miembros (Alemania, Francia, Italia, Bélgica, Holanda, Luxemburgo, Reino Unido, Dinamarca, Irlanda, Grecia, España, Portugal, Suecia, Austria, Finlandia, Lituania, Letonia, Estonia, Polonia, Hungría, República Checa, Eslovaquia, Eslovenia, Chipre y Malta), las fronteras de la Unión Europea se han desplazado. Por el este, el territorio comunitario se extiende hasta casi limitar con Rusia, Ucrania, Bielorrusia y Moldavia. Al sur, tras las la adhesión de Chipre y Malta, limita con los países de la costa sur y sureste del Mediterráneo. En este marco, las regiones ultraperiféricas constituyen

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

fronteras extraeuropeas en el Océano Índico (isla Reunión), en el Mar Caribe (Martinica, Guadalupe y Guyana) y en el Mar Atlántico (Azores, Madeira y Canarias).

Con el nuevo entorno geográfico, el Consejo Europeo de junio de 1999 aprobó la Iniciativa Comunitaria Interreg destinada a fomentar la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional. Posteriormente, en abril de 2000 la Comisión Europea adoptó las orientaciones para Interreg (2000-2006), presentándose como novedoso la creación de un nuevo espacio de cooperación (Interreg III B) que abarcaba las Azores, Madeira y Canarias, y que han sido apoyadas por la Unión Europea de forma específica mediante numerosos programas como Poseican, Poseima, Regis I y II, al ser consideradas como regiones "Objetivo 1", es decir con una renta per cápita inferior a la media comunitaria. Sin embargo con la ampliación a veinticinco miembros, la renta per cápita de estas regiones y en concreto la de Canarias, se colocó por encima de la media comunitaria, dejando de ser considerada como "Objetivo 1". Por este motivo la nueva iniciativa, que se nutre de fondos estructurales, adquirió mayor relevancia; para las regiones ultraperiféricas el Interreg contempla la cooperación entre ellas; con otros Estados miembros; y con terceros países limítrofes, ampliándose la cooperación con los países que enmarcan geográficamente a las regiones ultraperiféricas. Para Canarias, como RUP, significa extender los programas de cooperación transnacional, no sólo a Marruecos sino también a los países de África Subsahariana.

En este nuevo marco, Canarias, Azores y Madeira elaboraron el Programa de Iniciativa Comunitaria Interreg III B Azores-Madeira-Canarias 2000-006 (PIC Interreg III B), con el fin de promover acciones de cooperación en los tres archipiélagos. El programa fue presentado en Bruselas y aprobado por la Comisión el 13 de Diciembre de 2001, tras esta aprobación se dotó de base legal a las actuaciones que en materia de cooperación realizan los tres archipiélagos. Para Interreg III B Azores-

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

Madeira-Canarias los terceros países limítrofes son Marruecos, Mauritania, Senegal, Cabo Verde y América Latina; en cuanto a la financiación cuentan con los Fondos Feder (Fondo Europeo de Desarrollo Regional) que constituyen los recursos básicos, así como con los programas MED dirigidos a los terceros países mediterráneos y con el FED (Fondo Europeo de Desarrollo) [10].

A esto hay que añadir la nueva Política Europea de Vecindad (PEV)[11] que la Comisión Europea ha adoptado en sus relaciones con los países vecinos de la Unión Europea a los que ofrece integrarse en el mercado comunitario, participar en algunos programas y políticas comunes pero sin los derechos políticos que les permita participar en la toma de decisiones. Por último, la aprobación por parte del Consejo Europeo de diciembre de 2005 de una Estrategia Común de la Unión Europea para África, pretende dar un nuevo impulso a las relaciones con el continente que serán debatidas en el marco de la Cumbre Unión Europea-África, que previsiblemente se celebrará en Lisboa durante la segunda mitad de 2007.

5.4. EL ENTORNO GEOGRÁFICO DE CANARIAS. INESTABILIDAD Y POBREZA

El interés de Canarias por África ha ido en aumento en los últimos años. Cincuenta y ocho empresas, nueve ONGD y las Universidades canarias trabajan de forma directa, sobre todo, con los países del entorno geográfico. Más de veinte empresas canarias operan en Marruecos,

[10] En relación a proyectos de cooperación transnacional, Canarias tiene experiencia en acciones de este tipo a través del programa Regis II. Así por ejemplo con Marruecos se firmó un convenio entre el Instituto Tecnológico de Canarias (ITC) y el Centro de Desarrollo de Energías Renovables (CDER) de Marruecos para la difusión de la tecnología canaria en ese país, llevándose a cabo una serie de actuaciones como fue la exposición y demostración de un módulo de energía autónomo en poblados que presentaban problemas de abastecimiento energético; también se realizó un estudio sobre electrificación descentralizada y agua potable en varias provincias marroquíes con el objeto de determinar los recursos y demandas tanto en energía como en agua. Con Cabo Verde se realizaron proyectos de evaluación de los recursos naturales del litoral, y conservación de la biodiversidad en las islas de Sal, Boavista y Maio; y con Mauritania se firmaron proyectos para dinamizar el intercambio de bienes, servicios, informaciones y conocimientos.

[11] COM(2003)104 final. *Wider Europe-Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours.*

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

especialmente en el sector naval e industrial. La Universidad de Las Palmas tiene varios proyectos en Agadir, entre los que destaca el Plan Verde, financiado por el Gobierno Canario, para la renovación urbana del centro de la ciudad. En Mauritania, Cáritas, Cruz Roja, CEAR (Comisión Española de Ayuda al Refugiado), Radio Ecca, entre otros, tienen allí proyectos de cooperación. Senegal, es la puerta de entrada de productos a África Occidental; Cabo Verde mantiene una relación especial con Canarias por sus semejanzas, veinte empresas canarias operan allí, sobre todo en la isla de Boavista en el sector turístico. Fuera del entorno más cercano, algunas ONGD prestan ayuda humanitaria en los campamentos de refugiados saharauis de Tinduf al sur de Argelia; o en Sierra Leona, donde Cruz Roja ha participado en programas de sensibilización de la comunidad y distribución de preservativos; o en Zimbabwe, en el que Proclade (Promoción Claretiana de Desarrollo) lleva a cabo programas de cooperación. Asimismo, algunas empresas buscan invertir en Mali, Túnez y Guinea Ecuatorial. Sin embargo en el entorno de Canarias prima sobre todo la pobreza, y hace de esta región una de las principales zonas receptoras de inmigrantes magrebíes y subsaharianos, que se utilizan, en especial los que llegan en pateras, como elemento por parte de algunos sectores empresariales para solicitar todo tipo de subvenciones que les facilite la penetración en el mercado africano con el argumento de que invertir en África es frenar la inmigración. El problema de este asunto es la utilización que se está haciendo respecto a la cooperación al desarrollo, en el sentido de justificar proyectos que obedecen a intereses privados que nada tienen que ver con el objetivo de la cooperación al desarrollo que no es otro sino la lucha contra la pobreza. La inversión empresarial puede resultar positiva, pero en cualquier caso no debe hacerse a costa de unos fondos (los de la cooperación al desarrollo) que son escasos y no deben servir para cubrir los riesgos que tales inversiones puedan representar.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

Otro elemento presente en el entorno de Canarias es la inestabilidad derivada de conflictos internaciones aún no resueltos, así como conflictos internos localizados en algunos países de la región occidental africana, que combinados con la pobreza, influyen en la llegada de inmigrantes a nuestras costas. A continuación abordaremos cada uno de estos aspectos.

5.4.1. Inestabilidad

En relación a los conflictos de carácter internacional, el israelí-palestino, si bien se desarrolla en una zona alejada del Archipiélago, no por ello se han dejado de sentir sus efectos en momentos coyunturales. Fue el caso del cierre del Canal de Suez en 1956 que incrementó en forma considerable el tráfico marítimo en el Puerto de La Luz, o la guerra del Golfo de 1991 que generó alarma en la población canaria, dándose situaciones de desabastecimiento de productos alimenticios. El hecho de que Canarias dependa básicamente del comercio exterior para su suministro alimentario hace que la población sea sensible a conflictos internacionales que puedan incidir en el abastecimiento de la región. Además en el Archipiélago hay una población de origen palestino bastante numerosa, de varias generaciones, que mantienen vivo el interés en las islas por esa zona[12].

El incumplimiento de los Acuerdos de Oslo por parte de los gobiernos conservadores de Ariel Sharon y Ehud Olmert ha aumentado la espiral de violencia, haciendo que el terrorismo tome carta de naturaleza en el conflicto. Este conflicto afecta a Canarias en dos vertientes, la externa, pues tiene una notable repercusión en el mundo árabe e islámico, del que Canarias es fronteriza por su parte más oriental; y la interna, por la histórica presencia de una comunidad de origen palestino en las islas[13]. Además, la

[12] Véase Quintana, F. y Abu-Tarbush, J.: "Relaciones Internacionales", en *Gran Canaria, siglo XXI. Diagnóstico de situación,* Gran Canaria: Editado por el Cabildo de Gran Canaria y la ULPGC, 1998, pág. 1882.
[13] Véase Abu-Tarbush, J.: "La comunidad palestina en España", en Álvarez-Ossorio, I. y Barreñada I. (coords): *España y la cuestión palestina.* Madrid: Los Libros de la Catarata y Ministerio de Asuntos Exteriores, 2003, págs. 217-254.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

guerra en Irak se vinculó con el conflicto israelo-palestino, esto explica que las diferentes manifestaciones ciudadanas contra la guerra realizadas en 2003 y 2004, tuvieran un amplio respaldo social en Gran Canaria y contaran con la notable presencia de ciudadanos canarios de origen palestino.

Otro conflicto de carácter internacional es el de los territorios ocupados en el Sáhara occidental, que es el que más directamente afecta al Archipiélago[14] en virtud de las relaciones que tradicionalmente existieron entre Canarias y el Sáhara en la etapa de la colonización española. En fechas más recientes, el punto de partida del actual conflicto se ubica a mediados de los años cincuenta. En 1955 España ingresa en Naciones Unidas, poniendo fin al largo período de aislamiento que la comunidad internacional había impuesto al régimen de Franco por su apoyo a Hitler en el frente oriental a través de la División Azul. En 1956 finaliza el protectorado francés en Marruecos accediendo a la independencia. A partir de ese momento, Marruecos se convierte en miembro de Naciones Unidas; ese mismo año comienza la reivindicación marroquí sobre los territorios circundantes pidiendo a España que se retire de Sidi Ifni, convertida en plaza española tras el Tratado de Tetuán de 1860. La reivindicación marroquí de 1956 sobre Sidi Ifni vino acompañada de combates en la zona. En 1957 la ciudad es atacada por el llamado ejército de liberación que a su vez había combatido la presencia colonial francesa. Tal como ha señalado Aguirre (1995) *este ejército de liberación, aunque pagado, armado y municionado por Rabat, representaba un poder autónomo en el sur marroquí al no haber querido integrarse en las fuerzas armadas de Marruecos.*[15].

Las reivindicaciones territoriales de Marruecos de 1956 se extendían hacia la Argelia Francesa (Tinduf), Mauritania, todavía bajo control de Francia, Ceuta, Melilla y el Sáhara español. Por esta razón, España y Francia

[14] Véase Algueró Cuervo, José I.: *El conflicto del Sáhara desde una perspectiva canaria.* Tenerife: Gobierno de Canarias, 2003.

[15] Aguirre, Diego: "Breve cronología histórica", en *Sáhara Hoy,* Telde: Ayuntamiento de Telde, 1995, págs. 72-84.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

se pondrían de acuerdo para llevar a cabo la operación Teide y Ecouvillón con el propósito de desalojar a las fuerzas marroquíes de Mauritania y el Sáhara. En Argelia el ejército francés repelió rápidamente los ataques de Marruecos.

Las operaciones franco-españolas terminaron a finales de febrero de 1958, el *statu quo* colonial fue restablecido pero la guerra no había hecho más que empezar. A partir de 1958 la reivindicación marroquí sobre el territorio del Sáhara estará presente en todos los discursos oficiales, tanto de Mohamed V, el sultán restablecido por Francia poco antes de su independencia pactada, como de su hijo Hassan II quien en 1962 le sucedería en el trono. El éxito de las maniobras militares franco-españolas se coronó jurídicamente en 1958, convirtiendo a la antigua colonia del Sáhara en una provincia española de ultramar.

Llegados a este punto cabe preguntarse ¿qué sentido tenía para Marruecos, un Estado que en 1956 logra su independencia, embarcarse en una tarea de tanta envergadura como la expansión hacia el sur y el este? Posiblemente la respuesta haya que buscarla en el propio proceso de independencia precedido de una gran agitación social que en 1954 era protagonizada por un proletariado urbano, especialmente en Casablanca, que se lanzó no sólo a la lucha por la independencia política sino también económica, junto a una burguesía fuertemente nacionalista agrupada en torno al Istiqlal[16]. La estrenada monarquía necesitaba recuperar protagonismo político y eliminar a los sectores más radicales del ejército de Liberación Nacional. La reivindicación sobre el Sáhara le permitía cubrir ambos objetivos, amén de proporcionarle un discurso anti-colonial ante el recién inaugurado foro de Naciones Unidas.

[16] Istiqlal (Partido de la Independencia), de orientación nacionalista. La política absolutista de Mohamed V, investido de poderes para formar y disolver gobiernos, llevó a la escisión del Istiqlal en dos tendencias. La renovadora fundó en 1959 un nuevo partido de orientación socialista, dirigido por Ben Barka, la Unión Nacional de Fuerzas Populares (UNFP).En la actualidad existen varios partidos políticos, entre los más destacados están el Istiqlal, el Movimiento Popular y la Unión Nacional de Fuerzas Populares.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

En 1960, al calor de los movimientos de liberación nacional que recorren África y Asia, la Asamblea General de Naciones Unidas aprueba la Resolución 1514 (XV) sobre la libre autodeterminación de los pueblos.

En 1962 la revolución argelina da un paso de gigante en el proceso de descolonización en el Magreb, las primeras medidas de Ben Bella caminaron hacia cierta socialización, de alguna manera expresada en las medidas económicas relativas a la nacionalización de las tierras de cultivo y el control del Estado sobre las materias primas.

La descolonización del Magreb se dará en el contexto del mundo bipolar, de tal manera que Argelia y algo menos Túnez mantuvieron una política anti-imperialista y de solidaridad con los países árabes así como relaciones amistosas con los países socialistas, mientras Marruecos siguió una política pro-occidental, estrechando sus vínculos con Francia, Estados Unidos y la antigua Alemania Federal.

En 1966 el rey Hassan II solicitó oficialmente en Naciones Unidas la devolución de Ifni y del Sáhara Occidental a la patria marroquí; en diciembre de ese mismo año, la ONU aprueba una resolución pidiendo a España que devuelva a Marruecos el territorio de Ifni y que convoque un referéndum en el Sáhara Occidental en aplicación de la Resolución 1514 (XV). Entre tanto, en la región se produce un notable desarrollo económico alimentado por las inversiones estatales españolas que pasan de 700 a 2.000 millones de pesetas por año, además de las pequeñas inversiones privadas, la explotación de las minas de fosfato de Bu Craa y el flujo comercial permanente desde Canarias. Todo ello tiene como resultado el establecimiento de importantes asentamientos de población, procedente especialmente de Canarias sobre todo de la isla de Fuerteventura.

Al calor del desarrollo económico, la sociedad semi nómada saharaui se va asentando en los núcleos urbanos, poco a poco un nuevo nacionalismo autóctono se va gestando en la región. España quiere mantener bajo su control al Sáhara pero a su vez se siente presionada por

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

Marruecos. En 1969 las presiones marroquíes encuentran satisfacción en el acuerdo de retrocesión de Ifni a Marruecos.

Los años setenta serán convulsivos tanto en el Sáhara Occidental como en Marruecos. En junio de 1970 se dan los primeros enfrentamientos entre la población saharaui y el ejército colonial español. En la explanada de Jatarrambla de El Aaiún, se permite una manifestación supuestamente convocada para expresar el apoyo saharaui a la metrópoli, el movimiento nacionalista saharaui aprovechó la ocasión para expresar públicamente su rechazo al régimen colonial.

El joven nacionalismo saharaui se canalizó a través del Frente Polisario fundado en 1973. De la lectura del manifiesto constitutivo del Frente llama la atención la ausencia de condena a las reivindicaciones marroquíes sobre el Sáhara Occidental. Tal vez esas ausencias permitieron que un año más tarde, al celebrar el Polisario su primer aniversario recibiera un comunicado de solidaridad de los sindicatos marroquíes. En cualquier caso, el manifiesto expresa de forma contundente su rechazo por la vía armada a la permanencia colonial, por aquellos años el Frente Polisario mantuvo en alerta al ejército colonial. España se enfrentó de nuevo a un conflicto de liberación nacional protagonizado, en esta ocasión, por los saharauis.

Para contrarrestar políticamente el nacionalismo revolucionario del Frente Polisario, las autoridades españolas fomentaron la creación del Partido de Unión Nacional Saharaui (PUNS). El reino de Marruecos aprovechó la ocasión para organizar un grupo político de mínima trascendencia, el Morehob o Movimiento de Resistencia de los Hombres Azules.

En Marruecos Hassan II tenía graves problemas internos desde 1963, violentas manifestaciones y huelgas, especialmente en Casablanca, vinieron acompañadas de asesinatos políticos. El asesinato de Mehdi Ben

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

Barka en 1965, antiguo colaborador de Mohamed V tras la independencia de Marruecos es un caso aún no aclarado.

Ben Barka, profesor de matemáticas en la época colonial del joven Hassan II, miembro destacado del Istiqlal, fue presidente de la Asamblea Consultiva entre 1956 y 1958, pero en 1959, a partir de la izquierda del Istiqlal, funda la Unión Nacional de las Fuerzas Populares (UNFP), que más tarde se convertiría en el Partido Socialista. Por aquella época el consenso entre Ben Barka y Mohamed V llegaba a su fin, los acontecimientos internacionales del momento les hacían tomar caminos opuestos; mientras Ben Barka, influido por la revolución cubana de 1959 y la revolución argelina, se decantaba por un nacionalismo crítico, expresado en su libro "Una opción revolucionaria para Marruecos", Hassan II, desbordado por la crisis social y política interna de esos años, perdido el sostén del Istiqlal, se apoyó en el ejército y en los sectores más conservadores y proclamó el Estado de excepción en todo el país, haciéndose personalmente cargo del gobierno. En 1970 aprobó una nueva Constitución y convocó elecciones generales que fueron boicoteadas por el Istiqlal. En 1971 y 1972 hizo frente a un intento de golpe de Estado y un atentado en el que supuestamente estuvo implicado el general Ufkir, que había sido acusado por el General De Gaulle en 1965 de ser el autor del asesinato de Ben Barka.

La oleada de medidas nacionalizadoras que algunos países subdesarrollados aplicaron en los años setenta también llegaron a Marruecos, al fin y al cabo, era la mejor forma de neutralizar las posiciones más radicales que por aquellos años defendían los teóricos de la escuela tercermundista como Samir Amin, Enzo Faletto, Enmanuel Arghiri, Theotonio Dos Santos entre otros, que denunciaban en sus análisis las relaciones existentes entre las élites políticas de los países de la periferia y las élites de los países centrales.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

Una de cal y otra de arena. Se inició una campaña de marroquinización de empresas extranjeras y al mismo tiempo se estructuraron zonas francas con plenas garantías para la repatriación de beneficios, cuestión que posibilitó mayores inversiones por parte de Francia, la República Federal Alemana y Estados Unidos en Marruecos.

En la metrópoli el gobierno de Franco se enfrentaba en 1974 a graves problemas internos y presiones internacionales, la oposición movilizó amplios sectores de la población que deseaban la desaparición del régimen. Además, la revolución de los claveles en Portugal en abril de 1974 daba término a cincuenta años de dictadura salazarista y de política colonial en Angola y Mozambique acentuando los problemas del régimen franquista.

Entre tanto, el problema del Sáhara provocaba permanentes enfrentamientos entre los miembros del gabinete franquista. El embajador español ante Naciones Unidas, Jaime Piniés, presionaba para solucionar el problema acorde con las propuestas de la organización internacional que abogaba por el referéndum de autodeterminación. Franco no quería ni oír hablar del asunto, mientras el dictador viviera España no abandonaría el territorio; simultáneamente encomendó al gobierno que elaborara un estatuto de autonomía para el Sáhara. En mayo de 1974 estaba listo y el Sáhara fue definido como *un territorio autónomo bajo administración española de acuerdo con el artículo 73 de la Carta de las Naciones Unidas*[17].

Aparentemente el estatuto daba satisfacción a las pretensiones franquistas, pero también contenía elementos que permitían el desarrollo de las propuestas de Naciones Unidas. Así lo interpretó Jaime Piniés, explicando ante la organización internacional que el estatuto era la continuación del proceso para la autodeterminación del territorio del Sáhara. Hassan II, hábil en materia diplomática, tomó la iniciativa aprovechando la debilidad del régimen franquista y denunció ante los países

[17] VV.AA.: *Historia de España. España y el Mundo (1939-1975)*, Madrid: Edit. Gredos, 1995, pág. 601.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

árabes el estatuto de autonomía presentándolo como un proyecto que violaba las resoluciones de Naciones Unidas.

Piniés, al defender el proyecto ante Naciones Unidas señaló los intereses expansionistas que guiaban la denuncia de Marruecos que ya habían sido esbozados en 1966. A pesar de las explicaciones del embajador, el proyecto fue ampliamente rechazado por los países árabes que llegaron a amenazar al gobierno español con cortar los envíos de petróleo a España obligando a Arias Navarro en el verano de 1974, en plena enfermedad de Franco, a retirar el proyecto. A partir de ese momento, la idea de la celebración del referéndum por la independencia gana adeptos. Hasta Marruecos apoyaba el referéndum, dando un giro de 180º en su posición de 1966 cuando solicitó la devolución de Ifni y del Sáhara Occidental a la patria marroquí.

Pero el Sáhara siguió siendo la válvula de escape que Hassan II necesitaba para quitarse los elementos adversos del ejército y reconducir la política marroquí unificando los diferentes sectores políticos ante un objetivo único, el de la expansión del reino alauita hacia el Sur. Además, desde el punto de vista económico estaban las minas de fosfatos, que con el paso del tiempo convirtieron a Marruecos en el tercer productor mundial de fosfatos.

Su apoyo al referéndum fue la forma de obtener el rechazo generalizado al estatuto de autonomía, inmediatamente, en Septiembre de 1974 cambió de posición y reclamó derechos históricos sobre el Sáhara, solicitando que fuera el Tribunal Internacional de Justicia quien solucionara el conflicto. Naciones Unidas cedió a las presiones marroquíes parcialmente, mantuvo la resolución de descolonización para el Sáhara, pero encargó un dictamen al Tribunal Internacional de Justicia que determinara si existían o no vínculos jurídicos del territorio del Sáhara con el Reino de Marruecos y con Mauritania en el momento de la colonización española.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

El gobierno de Madrid tenía prisa por retirarse cuanto antes del Sáhara, la situación al interior del país presionaba en el sentido de resolver el problema colonial lo más rápido posible. Tal fue su premura que el gobierno se planteó el retiro de la colonia antes de la celebración del referéndum y así se lo comunicó al Secretario General de Naciones Unidas en mayo de 1975.

Pero una retirada unilateral de España tampoco encajaba en la estrategia expansionista marroquí ya que abría las condiciones para un conflicto con los países fronterizos con el Sáhara con la participación del Frente Polisario. Marruecos necesitaba un acuerdo que legitimara la anexión, cuando menos parcial del Sáhara. La petición al Tribunal Internacional de Justicia introducía el elemento del vínculo histórico con el Sáhara y le permitía ganar tiempo retrasando el referéndum por la independencia.

Mientras tanto, en el más grande de los secretos, la Monarquía alauita preparó desde agosto a octubre de 1975 el mayor operativo de movilización popular marroquí. El propio Hassan II relata como lo hizo, *convoqué a quienes iban a convertirse en los tres responsables de la Marcha Verde: el general Achahbar, actual intendente secretario general; el general Bennani, del tercer bureau, y el coronel mayor Ziati, del cuarto bureau. Les hice prestar juramento de que no divulgarían nada, aunque no estuvieran de acuerdo, y les expliqué como veía yo esa Marcha Verde. Quería que participaran 350.000 personas. Me preguntaron que por qué esa cifra. Les expliqué lo siguiente: es muy sencillo. Hay 350.000 marroquíes que nacen cada año. Por lo tanto, no utilizaremos una parte importante de la población. La idea les entusiasmó y enseguida se pusieron a trabajar, los tres, sin secretarias, sin ordenador, redactándolo todo a mano. Era necesario calcular con precisión el número de panes necesarios para alimentar a 350.000 personas, la cantidad de velas indispensables para iluminar los campamentos. Trabajamos así, los cuatro, en el mayor secreto hasta comienzos del mes de*

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

octubre. Entonces fue necesario comunicárselo también al gobierno y a los gobernadores, con el fin de que abrieran las oficinas para acoger a los voluntarios[18].

En el libro de entrevistas con Eric Laurent, Hassan II explica los verdaderos objetivos de la Marcha Verde; ante la pregunta ¿cuál fue vuestra apuesta al organizar esta marcha? el monarca responde, *todo descansaba sobre una apuesta psicológica. Sabía que Franco y su entorno eran militares. Si se comportaban como auténticos militares, yo no creía que disparasen contra 350.000 civiles desarmados. En cambio, si se trataba de carniceros... en realidad fue un horrible chantaje, pero un chantaje lícito y no reprimido por ley alguna*[19].

El 16 de octubre de 1975 el Tribunal Internacional de Justicia dio a conocer su dictamen en el cual reconoció que, si bien en el momento de la colonización española en el territorio del Sáhara existían tribus nómadas que mantenían ciertos vínculos de sumisión con el Reino de Marruecos y el conjunto mauritano, tales vínculos no demostraban derechos de soberanía marroquí o mauritana sobre el territorio y en consecuencia la realización de un referéndum por la independencia seguía vigente. Ese mismo día desde Rabat se dieron instrucciones sobre la Marcha Verde y a principios de noviembre empezó la ocupación marroquí. A finales de ese mes la ocupación era un hecho, los deseos de Franco de no abandonar el territorio no se cumplieron, las negociaciones en el marco de Naciones Unidas sobre la realización del referéndum se ignoraron en Madrid. Con la Marcha Verde, Marruecos había logrado trilateralizar la negociación.

En menos de quince días el chantaje dio resultado. El catorce de noviembre, España, Marruecos y Mauritania concluyeron secretamente los Acuerdos de Madrid mediante los cuales España accedió a ceder el control administrativo del Sáhara Occidental a Marruecos y Mauritania.

El Acuerdo Tripartito de Madrid, al margen de satisfacer los intereses expansionistas de Marruecos, obedeció a la dinámica del sistema

[18] Laurent, Eric: *Hassan II. La memoria de un Rey.* Barcelona: Ediciones B, Grupo Z, 1994, pág. 188.
[19] *Ibíd.*, pág. 190.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

internacional de la época, ya que fue la forma de mantener el *statu quo* en la región. Los riesgos de un Sáhara independiente que pudiera inclinarse hacia posiciones socializantes y estrechara vínculos con Argelia quedaban, a través del Acuerdo de Madrid, descartados.

En febrero de 1976, al día siguiente de la retirada total española, el Frente Polisario proclama la República Árabe Saharaui Democrática (RASD) en territorio saharaui. A partir de ese momento comienza el conflicto entre el Frente Polisario y Marruecos, los acontecimientos van dando a conocer el problema ante la opinión pública, ya que el problema del Sáhara va ganando espacio en las secciones de internacional de la prensa mundial.

Sahagún (1994: 252) ha resumido en pocas líneas las fases del conflicto, *hasta 1979 la iniciativa militar fue del Polisario y la mayor parte del Sáhara Occidental estaba bajo su control; desde 1978 a 1988, Marruecos construyó hasta seis muros defensivos que hacen muy difícil la penetración del Polisario en la mayor parte del territorio; el 30 de Agosto de 1988 ambas partes aceptan un Plan de Paz del Secretario General de la ONU y la iniciativa pasa del campo de batalla al terreno diplomático, pero a mediados de 1990 el Plan de Paz seguía bloqueado por Marruecos.*

El Plan de Paz aprobado por el Consejo de Seguridad el 29 de abril de 1991 amplió los criterios para la identificación de votantes en el referéndum, estableciendo uno nuevo que permite identificar como votantes a *las personas que residían en el territorio como miembros de una tribu saharaui en el momento de realización del censo de 1974 pero que no habían sido censadas*[20]. Teniendo en cuenta que en las poblaciones del norte de África la estructura tribal se encontraba fuertemente arraigada en la época de la colonización y que en muchos casos la pertenencia dominante era a la tribu y no al Estado colonial, parecía lógica la ampliación de los criterios de identificación en función de la pertenencia a las tribus del territorio y que no fueron registrados en el censo de población de 1974 por su falta de

[20] Naciones Unidas: *Informe del Secretario General.* S/23299 de 19 de Diciembre de 1991.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

relación con la estructura político-administrativa de la colonia. Sin embargo, la manera unilateral como se aplicó el nuevo criterio de identificación, desvirtuó el verdadero sentido que lo había originado, ya que Marruecos lo interpretó como una licencia para introducir solicitudes de individuos con lazos cuestionables con el Sáhara Occidental.

Esta situación irregular, que se constató durante el tiempo que duró el proceso de identificación llevado a cabo desde 1994, terminó paralizando los trabajos de la Comisión de Identificación de la MINURSO, de tal forma que el propio Consejo de Seguridad resolvió suspender en 1996 el proceso de identificación hasta que hubiera pruebas concretas y convincentes de la voluntad de las partes de avanzar en el proceso.

En 1997 el Secretario General de Naciones Unidas, Kofi Annan, nombró al ex Secretario de Estado, James Baker, representante especial para el Sáhara Occidental, quien tuvo que hacer frente al estancamiento de las negociaciones entre Marruecos y el Frente Polisario por la falta de acuerdo en torno al censo de votantes. Baker intentó entonces un acuerdo marco que tenía como punto principal aparcar de momento la idea del referéndum y avanzar en una alternativa consistente en conceder al territorio una amplia autonomía dentro del Reino de Marruecos. El acuerdo tampoco prosperó por la oposición del Frente Polisario, y Baker buscó otra solución. En enero de 2003 presentó a las partes el Plan que se conoce con su nombre, Plan Baker, el cual prevé un período autonómico transitorio de cinco años tras el cual se celebraría un referéndum de autodeterminación del Sáhara Occidental. El Plan fue aceptado por el Frente Polisario y por Argelia, pero fue rechazado por Marruecos, alegando que el Plan propone un referéndum de autodeterminación algo inaplicable para Marruecos, quien no admite ninguna iniciativa que contemple la independencia del territorio saharaui.

En junio de 2004 James Baker presentó su dimisión como enviado especial del Secretario General de Naciones Unidas para el Sáhara

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

Occidental, el nuevo representante y mediador en el conflicto es Álvaro de Soto. En cualquier caso, Marruecos presiona por una solución fuera del marco de la ONU, una negociación entre Marruecos y Argelia bajo los auspicios de España, Francia y Estados Unidos.

En cuanto a los conflictos internos que desestabilizan la región de África occidental, está el que se desarrolla al sur de Senegal que tiene lugar desde 1982 en la región de Casamance, donde habitan los diola. El conflicto independentista se ha cobrado más de mil vidas y convertido a nueve mil personas en refugiados en Gambia y sesenta mil desplazados internos; Casamance es una zona fértil y rica en recursos naturales, como señala Kabunda (2005: 858) *el descubrimiento del petróleo en el litoral atlántico de Casamance y la propia crisis del Estado senegalés (el modelo del Estado poscolonial excluyente de los particularismos étnicos) constituyen los trasfondos del problema de Casamance, difícil de solucionar por la falta de un liderazgo único del movimiento rebelde, dividido en varias tendencias en luchas permanentes entre sí.* En este conflicto se combinan las duras condiciones de vida de la población del país, que se ve afectada por épocas de fuerte sequía que los obliga a emigrar a otras regiones en busca de pastos frescos, con rivalidades inter étnicas que, en la mayor parte de los casos, se corresponde con intereses políticos de grupos y estratos en competencia. La sequía de esa época empujó a los ganaderos tukulor, los campesinos wolof y pescadores lebou a emigrar hacia Casamance; los diola percibieron esa presencia como una intromisión en un territorio que provee de algodón y madera a las fábricas del norte, y de tierras y agua a los agricultores y pescadores expulsados por la sequía. A todo esto hay que añadir que la continuidad del conflicto y las consecuencias que tiene en materia de violación de derechos humanos, genera refugiados y desplazados que aumenta la presión demográfica en los Estados fronterizos al sur de Senegal y son susceptibles de ser utilizados por movimientos rebeldes en los países limítrofes. Como señalan Ngoie

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

Tshibambe e Ilunga Lufuluabo (2000) *el tráfico de armas en las regiones fronterizas prolifera y constituye el lubricante que engrasa la rebelión casamancesa.*

Respecto a Gambia, estuvo sometida a una situación de aislamiento internacional con suspensión de ayuda por parte de los gobiernos occidentales hasta 1998, una vez que el presidente Jammeh reforzó su legitimidad a nivel internacional. Gambia ocupó un asiento como miembro no permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas entre 1998 a 1999 y el presidente hizo numerosas visitas a países donantes claves como Alemania, Japón, Reino Unido y Estados Unidos restaurando las relaciones de cooperación.

En cuanto a Guinea Bissau, los militares han protagonizado varios intentos de golpes de Estado que han provocado una grave situación humanitaria que afecta a la población civil. En 1998 se firmaron una serie de acuerdos de paz bajo la tutela de la Comunidad Económica de Estados del África Occidental (CEEAO). Las fuerzas de interposición ECOMOG (Misión de Paz de la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental) quedaron encargadas de ejecutar operaciones de mantenimiento de la paz, sin embargo la inestabilidad política se ha mantenido, el último golpe de Estado se dio en 2003.

Respecto a Guinea Conakry se ha visto afectado por una parte, por las crisis internas de Liberia y Sierra Leona que han padecido sucesivos golpes de Estado con base étnica (Kabunda: 2005) y como causa principal el control de la explotación y comercialización de diamantes que ha permitido financiar la guerra con la compra de armas, contratación de mercenarios y mantenimiento de tropas, contando con la complicidad de las multinacionales americanas y europeas que también han participado en esta economía de guerra; y por la otra, por la crisis en Costa de Marfil, que ha tenido que enfrentarse a la caída de los precios del café y del cacao, asistiendo a un descenso de la tasa de crecimiento anual que ha pasado del 7% de las décadas anteriores al 0,02% en la actualidad (Kabunda: 2005).

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

Todo ello ha tenido como consecuencia que Guinea se convierta en receptor de refugiados y desplazados que huyen de las guerras y del hambre. Según el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Guinea cuenta con el mayor número de refugiados de todos los países de África Occidental. Cuando las tensiones en la región alcanzaron el nivel más alto en el año 2000, el país dio asilo a una cifra estimada de 700.000 personas procedentes de Sierra Leona, Liberia y Guinea Bissau, la mayoría buscaron cobijo en pueblos de los bosques cercanos a las fronteras, pero muchos llegaron a Conakry. Si bien los problemas de fondo siguen sin resolverse, la tensión ha disminuido, sobre todo después de la declaración de paz en Sierra Leona en enero de 2002, la dimisión forzosa del ex presidente liberiano Charles Taylor en 2003 tras perder el apoyo de Estados Unidos y el Reino Unido, y los acuerdos de reconciliación nacional que se firmaron en Costa de Marfil. Para el mantenimiento de la paz en la zona, la ONU ha tenido que desarrollar una serie de operaciones como la MINURSO en Sáhara Occidental, la UNOGBIS en Guinea Bissau, la UNOMSIL y UNAMSIL en Sierra Leona, la UNOMIL en Liberia y la MINUCI en Costa de Marfil.

5.4.2. Pobreza

En el entorno de Canarias hay que distinguir dos grandes regiones, el noroeste africano o Magreb occidental (Marruecos, el territorio ocupado del Sáhara y Mauritania) y el África subsahariana occidental (Cabo Verde, Senegal, Gambia, Guinea Bissau, Guinea Conakry, Sierra Leona y Liberia). La población en el Magreb occidental es mayoritariamente árabe y bereber, mientras que en África subsahariana occidental es un conjunto de pueblos diferenciados, étnica y lingüísticamente. La colonización europea diversificó las relaciones sociales de sus pobladores, por una parte relaciones con los jefes tradicionales de las aldeas y regiones, y por la otra relaciones con los gobernadores nombrados por la metrópoli, a lo que hay que añadir el

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

establecimiento de unas fronteras en función de intereses externos que constituyeron Estados centralizados a pesar de la diversidad étnica y cultural. En algunos casos, como señala Caranci (2006: 154) *las fronteras nacionales cortaron en dos o más trozos a muchas etnias, o englobaron dentro de una frontera a etnias que antes estaban separadas y a veces eran antagónicas.* Las independencias arrastraron la herencia colonial conservando la estructura política estatal, sin resolver los problemas étnicos que en muchos casos se confunden con los sociales alimentados por desigualdades económicas profundas, y frenaron e impidieron, con la ayuda de las antiguas metrópolis, que se desarrollaran procesos progresistas y revolucionarios, como ocurrió en el antiguo Congo Belga en 1961 con el asesinato de Patricio Lumumba, el golpe de Estado en Ghana a Kwame Nkrumah en 1966 o en Burkina Faso con el asesinato de Thomas Sankara en 1987. El siglo XXI globalizó a África bajo un modelo neoliberal que ha agudizado las contradicciones internas del continente, lejos aún de resolverse. Las transformaciones políticas del sistema han venido acompañadas de cambios económicos como planes de ajuste estructural, privatizaciones de empresas públicas, contención salarial, eliminación de la protección al mercado interno, que han tenido un coste social muy elevado. Las cifras de la pobreza en África son sobrecogedoras; más de la mitad de la población subsahariana, trescientos millones de personas, sobreviven con menos de un dólar al día; el 46% de los niños no van a la escuela; la tasa de mortalidad infantil alcanza la cifra de 95 por mil; menos del 50% de los partos son atendidos por personal sanitario, en consecuencia la mortalidad materna es muy alta; más de dos terceras partes del total de personas infectadas de sida viven en África subsahariana; de los treinta y dos países con índice de desarrollo humano bajo, treinta son africanos y de los cuarenta y nueve países menos avanzados, treinta y cinco están en África; debido a los conflictos políticos, hay seis millones de refugiados fuera de sus países y veinte millones de desplazados internos; treinta millones de niños menores de cinco años sufren desnutrición; de los cuarenta y un países clasificados como altamente

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

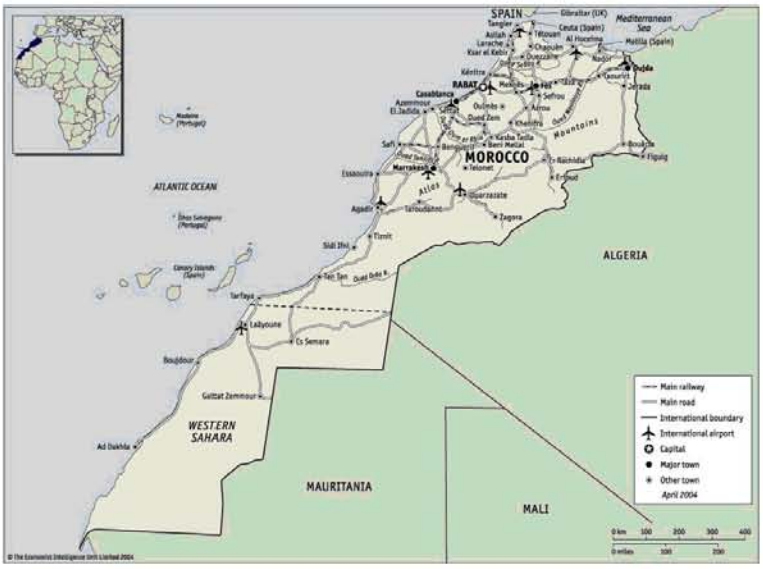
endeudados, treinta y dos se encuentran en África subsahariana; los aranceles y las barreras técnicas al comercio en los países industrializados cuestan a la región casi veinte billones de dólares al año en pérdidas de exportaciones. Este es el contexto de pobreza en el que se encuentra Canarias. A continuación trataremos sucintamente la situación socio política de cada uno de estos países.

En Marruecos, Mohamed VI asumió el trono en el año 2000; tradicionalmente este país aparecía ante la comunidad internacional como uno de los pocos del mundo árabe que no había movimientos islamistas de carácter radical y violento organizados. Sin embargo, las tensiones internas derivadas de la falta de apertura democrática han visto surgir movimientos de corte yihadista que utilizan el terrorismo como arma política, como fueron los atentados a la Casa de España en Casablanca en mayo de 2003, con la peculiaridad de que no fueron terroristas suicidas extranjeros, como ocurrió en el ataque del once de septiembre en Nueva York, sino de origen marroquí. En cuanto a los indicadores sociales los datos son los siguientes:

población	30.500.000 habitantes
IDH	medio: puesto 124 (de 177)
esperanza de vida	69,7 años
tasa de analfabetos	50,2 %
renta per cápita	4.004$

Fuente: PNUD, 2005

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007



Respecto a las relaciones bilaterales entre España y Marruecos hay que destacar que en 2003 alcanzaron un acuerdo para construir un túnel ferroviario bajo el estrecho de Gibraltar, que será la primera vía que unirá a Europa y África. Según informa la base de datos *The Economist Unit,* ambos gobiernos han invertido entre 2004 y 2006 veintisiete millones de euros en estudios sísmicos y geológicos para buscar la mejor ruta. Se estima que el recorrido tendrá veintiocho kilómetros desde Punta Paloma en España a Punta Malabta en Marruecos y una profundidad relativamente corta de cuatrocientos metros; el trayecto más corto es de catorce kilómetros, pero necesitaría un túnel de novecientos metros de profundidad. Se espera que la construcción comience en 2008 con un costo de unos tres billones de euros financiados por la Unión Europea. La idea del túnel se propuso por primera vez hace más de veinte años y el acuerdo de comenzar los estudios geológicos es una muestra de las mejoras recientes en las relaciones entre los dos gobiernos; el acercamiento también ha significado un acuerdo entre la Oficina Nacional de Electricidad de Marruecos (ONE) y la empresa energética española ENDESA para importar energía del país vecino.

La estructura económica de Marruecos se ha diversificado en las últimas décadas; la agricultura sigue siendo un sector crucial aunque su contribución al PIB fluctúa dependiendo de las épocas de lluvia o sequía,

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

un 43% de la población económicamente activa se dedica al mismo. La minería y energía contribuyen en un 8% al PIB, es el mayor exportador del mundo de fosfatos, ya sea en estado natural o como productos procesados, incluyendo ácido fosfórico y fertilizantes. En la manufactura tiene gran peso la industria textil con una contribución al PIB del 18%. El sector servicios también es grande, emplea a un 25% de la clase trabajadora, el turismo es una fuente de divisas extranjeras importante.

En materia de comunicaciones el puerto de Casablanca concentra casi la mitad del tráfico marítimo, de allí sale la mayor parte de las exportaciones de rocas de fosfatos. En 2003 comenzó la construcción de otro puerto en la región Tánger-Tetuán, en Oled R´Mel en la costa mediterránea cerca del estrecho de Gibraltar, será el segundo más grande después del de Casablanca. La construcción de este puerto tiene como objetivo atraer la inversión a la región norte de Marruecos donde se ha instalado una zona de libre comercio que está conectada al puerto. En relación a los hidrocarburos, las empresas petroleras internacionales muestran interés por Marruecos, especialmente en prospecciones fuera de la costa.

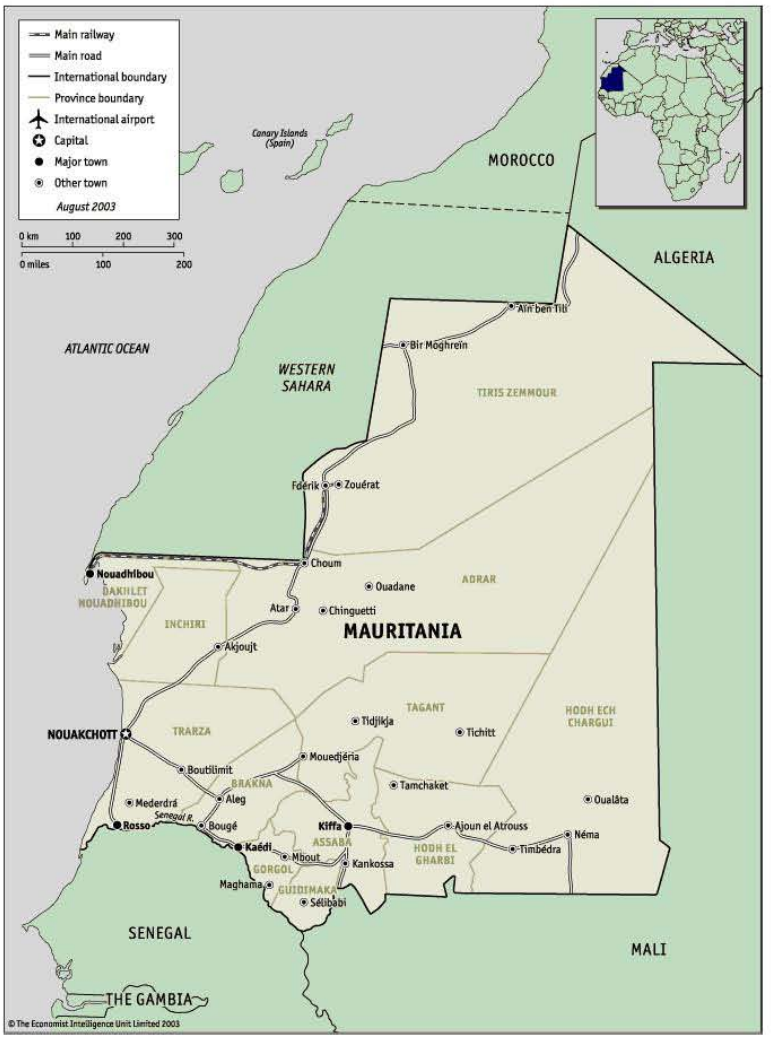
En Mauritania, los intentos de golpes de Estado más recientes han sido junio de 2003 y agosto de 2005. En 2003 se celebraron elecciones, sin embargo según informó Amnistía Internacional los comicios no contaron con la presencia de observadores independientes y una coalición de fuerzas de la oposición denunció que se había producido fraude.

En cuanto a los indicadores sociales los datos son los siguientes:

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

población	2.548.147 habitantes
IDH	bajo: puesto 152 (de 177)
esperanza de vida	52,7 años
tasa de analfabetos	59,3%
renta per cápita	1.766$

Fuente: PNUD, 2005



La principal actividad productiva del país es la minería, participando en un 12% en el PIB, cuenta con importantes yacimientos de hierro que lo colocan en el puesto número doce entre los productores a nivel mundial. También tiene cobre, cobalto, oro y diamantes; además en 2001 se descubrieron bolsas de petróleo en sus costas, planteándose la posibilidad de desarrollar la industria petrolera en el país. La aplicación de las políticas

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

neoliberales y la lucha contra el terrorismo internacional le han hecho acreedor de la Cuenta del Milenio del gobierno norteamericano, convirtiéndose en un aliado relativamente importante para Washington en la costa occidental africana.

Las fuerzas armadas constituyen un elemento poderoso en la sociedad, desempeñando un papel activo en las obras públicas, mantenimiento de carreteras y campañas contra las plagas agrícolas, así como la vigilancia de los bancos de pesca del país. La educación básica es obligatoria desde 2001, la matrícula en primaria aumentó de un 37% en 1980 a un 83% en 1998, pero sólo el 46% de los alumnos terminan y un 18% asiste a la secundaria. El árabe y las lenguas africanas, como el soninke o el wolof han sustituido al francés como lengua en la enseñanza desde 1985, pero aprenden un segundo idioma, francés o árabe, ya que tener fluidez en árabe es un requisito para el empleo en el sector público.

Los indicadores en salud son bajos, con una esperanza de vida de 52,7 años, sólo el 33% de la población tiene acceso a dependencias sanitarias adecuadas y hay catorce médicos por cada cien mil habitantes. La amenaza del sida ha supuesto una fuente de preocupación para los profesionales de la salud que deben vencer obstáculos religiosos que impiden la aceptación y aplicación de programas de prevención.

Respecto a Senegal hay que decir que al acceder a la independencia en 1960 su primer presidente fue Léopold Sédar Senghor (1906-2001), uno de los intelectuales africanos más importantes; publicó libros de poesía y artículos sobre literatura y política así como trabajos sobre el socialismo democrático africano. Junto con el intelectual Aimée Césaire introdujo el concepto de negritud para despertar la conciencia cultural del negro africano, una nueva concepción en la que también participó el científico senegalés Cheikh Anta Diop que además abordó el asunto de la integración del África negra. A Senghor le sucedió Abdou Diouf, que gobernó el país hasta el año 2000, las acusaciones sobre corrupción llevaron a la presidencia

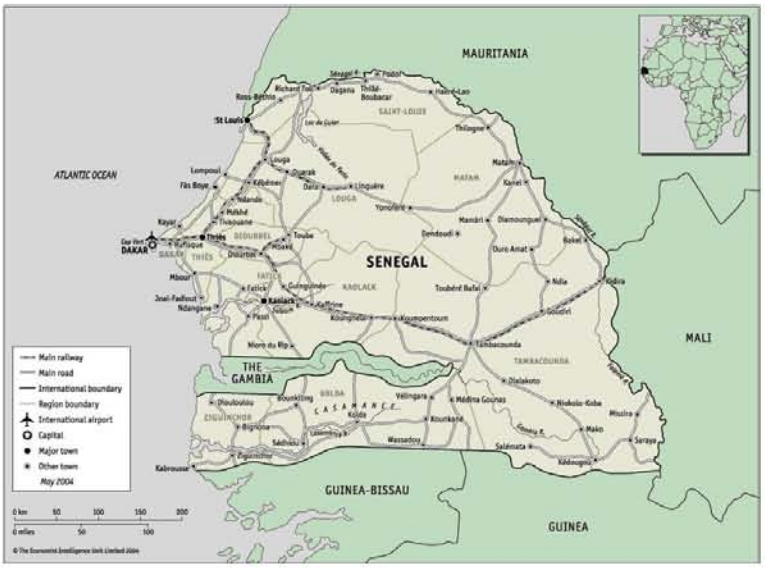
© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

a Abdulaye Wade, firme defensor de la economía de mercado y uno de los promotores del NEPAD o nuevo partenariado para África.

Es un país extremadamente pobre, con un índice de desarrollo humano bajo, puesto 157 de un total de 177. A su pobreza contribuye la desigual distribución de su riqueza, de modo que el 42% está en manos de un 10% de la población; la esperanza de vida no alcanza los cincuenta y tres años y la tasa de analfabetismo supera el 60%. Los indicadores sociales dan los siguientes datos:

población	10.100.000 habitantes
IDH	bajo: puesto 157 (de 177)
esperanza de vida	55,7 años
tasa de analfabetismo	61,7%
renta per cápita	1.648 $

Fuente: PNUD, 2005



La matrícula en la escuela primaria alcanza el 63,1%, pero sólo el 3% de los estudiantes llegan a la educación superior; cuentan con un médico por cada veintitrés mil personas y el 60% de la población no tiene acceso a servicios de salud, ya que el personal sanitario se concentra en las dos ciudades más grandes, Dakar y Thies, quedando la mayor parte de la

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

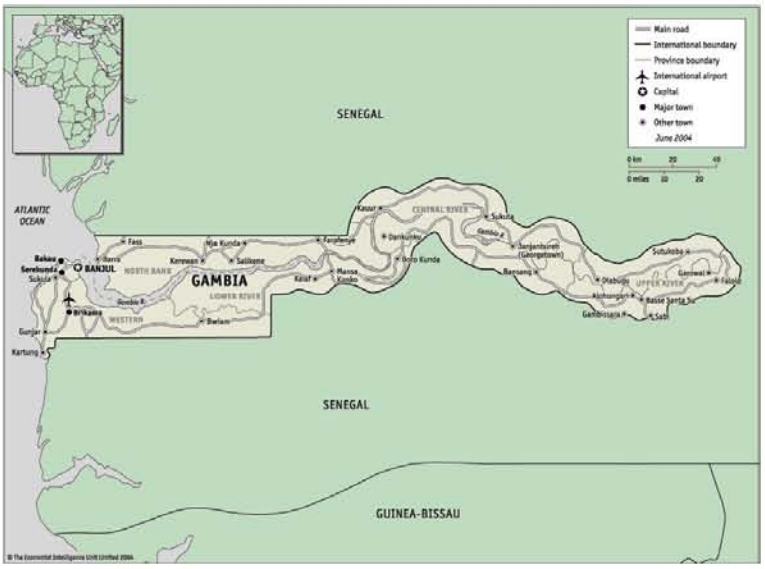
población rural escasamente atendida; los problemas de salud que se presentan tienen que ver con una nutrición débil, ya que 25% de la población sufren malnutrición crónica. Tienen reservas de minerales como fosfatos de calcio y de aluminio, además de minas de hierro, oro, cobre, diamantes y titanio, aunque la mayoría de estas últimas están sin explotar. Según el Instituto Internacional de Estudios Estratégicos las fuerzas armadas ascienden a un total de once mil novecientos miembros que reciben asistencia técnica de Francia con quien llevan a cabo maniobras militares, asimismo los Estados Unidos han ofrecido apoyo financiero y técnico.

En cuanto a Gambia fue una colonia británica que constituye un verdadero enclave de treinta kilómetros de ancho que se adentra en Senegal; es un país de habla inglesa en una región francófona, que ha mantenido vínculos con los antiguos protectorados de Sierra Leona y Liberia. El actual presidente, Yahya Jammeh llegó al poder a través de un golpe militar en 1994; en el año 2000 tocaba democracia, así que el militar se reconvirtió en demócrata legitimándose tras los comicios presidenciales de 2001. En cuanto a los indicadores sociales están los siguientes datos:

población	1.360.000 habitantes.
IDH	bajo: puesto 155 (de 177)
esperanza de vida	55,7 años
tasa de analfabetos	62,2%
renta per cápita	1.859 $

Fuente: PNUD, 2005

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007



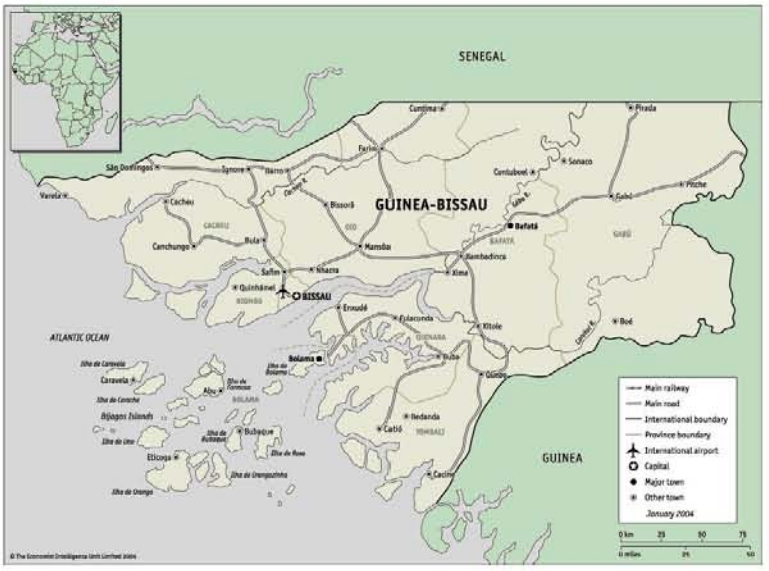
Es un país pobre que soporta grandes desigualdades, donde el 10% de la población más rica recibe el 38% del ingreso nacional; la malaria es la principal causa de muerte con más de 350.000 casos al año, le siguen la tuberculosis y las enfermedades parasitarias. El principal recurso natural es el río Gambia, una de las mejores vías navegables de la región que sin embargo cuenta con pocas infraestructuras; en los últimos años están tratando de desarrollar el turismo ecológico, ayudado por la presencia de grandes reservas de aves.

En cuanto a Guinea Bissau fue la primera colonia portuguesa de África que obtuvo la independencia en 1973. Han aplicado en forma estricta los programas de ajuste estructural con recortes en el gasto público, privatización de los medios productivos y una política monetaria restrictiva en el ámbito del sistema monetario del franco CFA; las expectativas de desarrollo se centran actualmente en el petróleo, las reservas de bauxita y fosfatos, y en la pesca. El 47% de la población no tiene acceso al agua potable; los indicadores sociales son los siguientes:

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

población	1.386.000 habitantes.
IDH	bajo: puesto 172 (de 177)
esperanza de vida	44,7 años
tasa de analfabetos	60,42%
renta per cápita	711 $

Fuente: PNUD, 2005



Respecto a Guinea Conakry hay que señalar que era una colonia francesa que alcanzó la independencia en 1958, su primer presidente fue Sékou Touré, defensor de la negritud como valor cultural, que estableció un sistema de economía planificada dominando la política guineana durante más de cuarenta años hasta su muerte en 1984.

Esta nación ha dado protección a miles de refugiados que huyen de los conflictos de territorios vecinos, agravando los problemas económicos de los habitantes del país. Tiene abundantes recursos naturales, posee reservas de bauxita estimadas en veinte millones de toneladas, así como oro y diamantes. Los indicadores económicos dan lo siguientes datos:

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

población	8.500.000 habitantes.
IDH	bajo: puesto 156 (de 177)
esperanza de vida	53,7 años
tasa de analfabetos	59%
renta per cápita	2.097$

Fuente: PNUD, 2003

En cuanto a Sierra Leona, fue un Estado creado por los británicos en el siglo XVIII, cuando el trabajo asalariado se impuso al modo de producción esclavista. De esta forma, los ingleses devolvieron a los antiguos esclavos a su continente de origen; en 1961 obtuvieron la independencia. Sus habitantes han sido víctimas de un largo y violento

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

conflicto transfronterizo con Liberia, que tiene como trasfondo el tráfico ilegal de diamantes, que entre 1991 a 2001 ocasionó más de setenta mil muertos, miles de mutilados y la mitad de la población fuera de sus hogares. En enero de 2002 se creó un tribunal especial de la ONU para crímenes de guerra, donde se han enjuiciado a los acusados de crímenes contra la humanidad en el país. En cuanto a los indicadores sociales, los datos son los siguientes:

población	4.971.000 habitantes.
IDH	bajo: puesto 176 (de 177)
esperanza de vida	40,8 años
tasa de analfabetos	49% en hombres 77,4% en mujeres
renta per cápita	548$

Fuente: PNUD, 2005

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

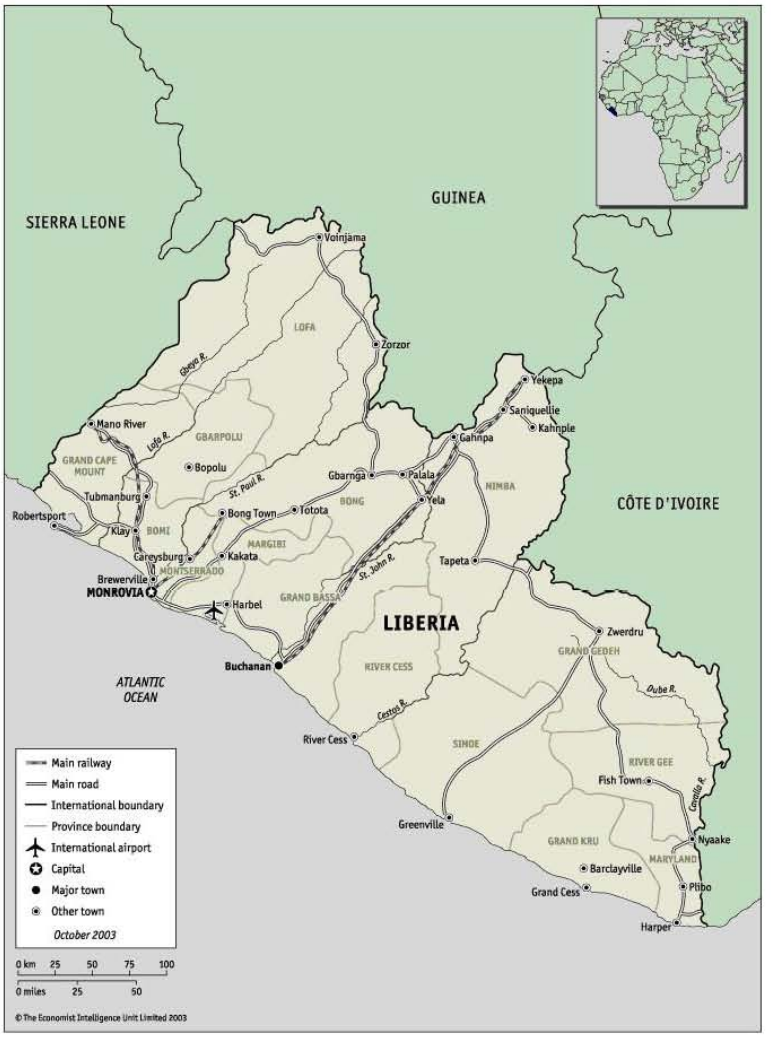
En cuanto a Liberia, hay que señalar que los Estados Unidos compraron a los ingleses una zona de la colonia para devolver a casa a los esclavos liberados y experimentar recetas de reinserción en el continente del que habían sido sacados un siglo antes. Se fundó en 1822 y nunca tuvo estatuto formal de colonia, desde su fundación fue gobernada bajo la supervisión de los Estados Unidos; en 1926 se le conocía como República Firestone, por tener esa empresa el mayor campo de caucho del mundo. El conflicto interno en que estuvo sumergido desde 1989 hasta 2002 fue protagonizado por diferentes grupos que se enfrentaban por el control del Estado, en la medida en que el poder derivado del mismo les garantizaba el acceso particular y exclusivo a la explotación y comercialización de las riquezas naturales del país (diamantes, madera, caucho, hierro), y sumieron al país en la guerra de los niños soldados, un caos alimentado por la venta ilegal de armamento procedente de países con intereses en la zona como los Estados Unidos, Francia, Libia, Israel, que proporcionaban armas a los señores de la guerra a cambio de participar en la explotación de diamantes. En agosto de 2003 se firmó un acuerdo de paz, que entre otras cosas, permitió el acceso de la ayuda humanitaria en la región.

En cuanto a los indicadores sociales los datos son los siguientes:

población	3.267.000 habitantes.
IDH	No hay datos.
esperanza de vida	41 años
tasa de analfabetos	26 % en hombres 58 % en mujeres
renta per cápita	No hay datos.

Fuente: PNUD, 2003

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

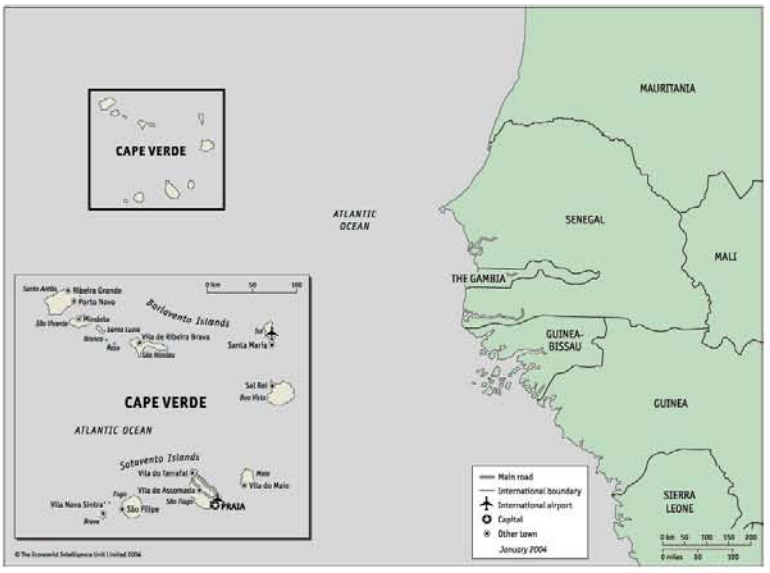


Sobre Cabo Verde hay que decir que está calificado por el Banco Mundial como un país de ingreso medio bajo debido a la falta de recursos naturales y las fuertes sequías, la economía está dominada por el sector servicios; la manufactura es escasa, pero se ha expandido en los últimos años sobre todo en las ciudades de Praia y Mindelo; la agricultura y la pesca suponen sólo el 11,2% del PIB pero emplean a cerca de la mitad de la mano de obra del país; los emigrantes desempeñan un papel muy importante en la economía ya que las remesas representan un 15% del PIB. Los indicadores socioeconómicos dan los siguientes datos:

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

población	456.483 habitantes
IDH	medio: puesto 105 (de 177)
esperanza de vida	70,4 años
tasa de analfabetismo	25,1 %
renta per cápita	5.214 $

Fuente: PNUD, 2005



Ocupa el segundo puesto más alto en IDH de entre los cuarenta y tres países de África Sub-Sahariana, detrás de las Islas Mauricio y delante de Sudáfrica; tiene una renta per cápita de 5.214%; en educación el porcentaje de niños matriculados en primaria alcanzaba el 75% en 2001; en 2002 se estableció la Universidad privada Jean Piaget en Praia. Los indicadores de salud indican una esperanza de vida que ha pasado de los 52 años en 1960 a los 70,4 en 2005; la mortalidad infantil supone veintinueve muertes por cada mil nacimientos y los suministros de agua son un problema ya que el 25% de la población no tiene acceso al agua, produciéndose brotes de cólera y de malaria en los últimos años.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

5.5. EL ENTORNO CULTURAL E HISTÓRICO. CANARIAS-AMÉRICA

En cuanto al entorno cultural e histórico de Canarias cabe señalar que la influencia latinoamericana es notoria, teniendo especial incidencia la presencia de Cuba y Venezuela como consecuencia de ese viaje de ida y vuelta que desde el siglo XVI en adelante creó nexos que facilitaron la decisión de los canarios a irse. Los historiadores calculan que en la segunda mitad del siglo XIX emigraron de Canarias, de manera oficial o clandestina, de noventa a cien mil personas; entre cincuenta y sesenta mil llegaron a Cuba y entre veinte a veinticinco mil fueron a Venezuela.

La herencia isleña en Cuba está presente también en la guerra de independencia, cuatro canarios llegaron a generales del ejército mambí: Julián Santana, Manuel Suárez Delgado, Jacinto Hernández Vargas y Matías Vega Alemán[21]. En ese viaje de ida y vuelta, los canarios trajeron de Cuba términos como *guagua* que es una degeneración del inglés "wagon", y platos tradicionales de Venezuela como las arepas. La identificación cultural entre canarios y latinoamericanos también se extiende a la música.

En materia de cooperación al desarrollo, Canarias ha realizado una serie de acciones como hermanamientos con algunas ciudades latinoamericanas y consignado recursos para proyectos; además las ONGs canarias mantienen buenas relaciones con ONGs latinoamericanas y cuentan con voluntarios que han pasado estancias en Guatemala o El Salvador adquiriendo experiencia en el trato con colectivos nacionales de estos países; por todo ello, Canarias puede y debe cumplir un papel relevante en la cooperación internacional con América Latina, ya que tiene las condiciones culturales y materiales para hacerlo, falta que esta cooperación se contemple como una línea de acción estratégica a la que deberían destinarse esfuerzos compartidos.

[21] Alemán, J.: "Canarias-Cuba 1898", *Revista Anarda,* Nº 1, Diciembre 1998, págs. 34-38.

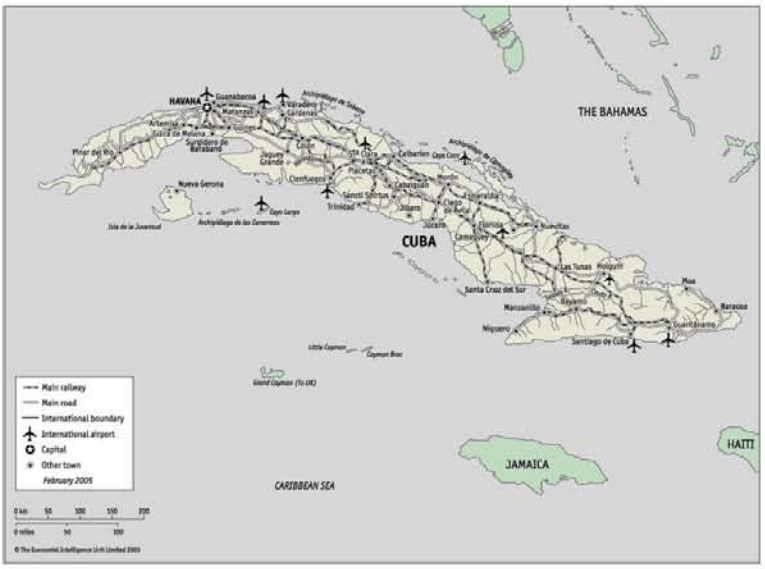
© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

En cuanto a Cuba es el único país, de los que mantenían relaciones económicas con la ex Unión Soviética, que tras el desmembramiento de ésta ha conservado el sistema de partido único, si bien introduciendo algunos cambios; así en 1993 una reforma constitucional introdujo elecciones directas para el cuerpo legislativo, denominado Asamblea Nacional del Poder Popular; asimismo, las restricciones hacia las organizaciones religiosas se han suavizado. Los Estados Unidos clasifican a Cuba como un enemigo de Estado, imponiendo sanciones al comercio desde 1960. Estados Unidos llevó a cabo una política de contención del comunismo hacia Cuba durante la etapa de la Guerra Fría, que fue sustituida por el de ausencia de libertades políticas y económicas, que permite justificar el mantenimiento de las sanciones económicas. En 1991, los norteamericanos esperaban la caída inminente del régimen, por ello aprobaron en el congreso la ley Torricelli para *promover una transición pacífica hacia la democracia, mediante la aplicación de presiones apropiadas al gobierno y el apoyo al pueblo cubano*[22]. Las sanciones aumentaron en 1996 con la ley Helms Burton, que establecía la posibilidad de entablar demandas legales en los tribunales norteamericanos contra empresas que invirtieran en propiedades expropiadas por la revolución a ciudadanos norteamericanos y cubano americanos, así como la de negar visados de entrada a los Estados Unidos a ejecutivos de compañías que realizaran tales inversiones. Sin embargo, entre los grupos anticastristas hay diferencias, unos están a favor de sanciones económicas y otros argumentan que éstas han sido ineficaces y prefieren mejorar el acceso al mercado cubano. Han presentado varios proyectos de ley para autorizar la venta de productos alimenticios y levantar las restricciones que pesan en los viajes hacia la isla, logrando la aprobación en el año 2000 de la primera ley que permite la venta de comida y medicinas a Cuba. Asimismo, han conseguido restablecer los vuelos directos y la autorización para enviar remesas hasta mil doscientos dólares al año por

[22] Cuban democracy act. Aprobada por el congreso norteamericano y promulgada por el ex presidente George Bush en octubre de 1992.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

familiar. Sin embargo, las tensiones han aparecido de nuevo después del atentado de Nueva York, acusando a Cuba de ser una potencial amenaza de guerra biológica basándose en los avances de la industria biotecnológica cubana, colocándola en la lista de naciones que pertenecen al eje del mal, además, la secretaria de Estado incluyó a Cuba como cabeza de lista de las tiranías existentes en el mundo y en consecuencia objetivo norteamericano para sembrar la democracia. No obstante, hay una cooperación bilateral de bajo perfil en temas de inmigración y lucha contra el tráfico de drogas.



En cuanto a las relaciones con Europa, las inversiones se han profundizado y la actividad diplomática ha aumentado; en diciembre de 2000 entró a formar parte del grupo de países ACP que tienen un trato preferencial en materia arancelaria para las exportaciones de estos países hacia Europa. Bruselas fomenta el desarrollo de relaciones económicas al mismo tiempo que presiona para una reforma política; en 1996 realizó una serie de objeciones a las disposiciones extraterritoriales de la ley Helms Burton y en 1997 pidió una mesa de discusión a la Organización Mundial de Comercio sobre esta cuestión, pero bajo la presión de los Estados Unidos se acordó en 1998 suspender dicho debate bajo la promesa norteamericana de que las sanciones en contra de las empresas europeas que hacían negocios con Cuba desaparecerían.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

Con Latinoamérica, las relaciones diplomáticas se han renovado en los últimos años y el comercio está creciendo; los vínculos con Venezuela se han reforzado desde la elección del presidente Chávez en diciembre de 1998 y los dos países mantienen una importante línea de cooperación en materia energética y sanitaria; las relaciones con Brasil, Argentina, Uruguay y Bolivia han mejorado tras la elección de presidentes que mantienen una política exterior más independiente frente a las presiones norteamericanas.

El ejército tiene un papel político importante, ocupando puestos ministeriales en sectores como el azúcar, el turismo, la pesca y el transporte; asimismo se han involucrado en actividades empresariales que están llevando a cabo una serie de reformas orientadas a pasar de una dirección estatal centralizada a una autonomía mayor orientada hacia el mercado. En educación tienen los niveles más altos de alfabetización y asistencia escolar de Latinoamérica; el gobierno apoya las enseñanzas especializadas, particularmente en ciencia y tecnología ya que socialmente y económicamente es importante. La crisis de los noventa afectó al sector educativo, los bajos sueldos y las nuevas oportunidades en el turismo provocaron insuficiencia de profesores, disminuyendo la matrícula de alumnos en la educación especializada. En la segunda mitad de esa década el éxodo de docentes se detuvo por una decisión gubernamental de aumentar los salarios en un 30% en 1999, y la matrícula en educación superior creció gracias a una mejora en las perspectivas para los graduados, en general los gastos dedicados al sector educativo aumentaron hasta un 11% del PIB en 2004. En sanidad, los niveles de salud rivalizan con los países desarrollados; según datos comparados del Informe de Desarrollo Humano de 2003 tienen las mejores cotas de la región en esperanza de vida, mortalidad infantil, mortalidad materna y médicos por habitantes; además, han desarrollado el turismo de salud y las inversiones estatales en la industria farmacéutica han aumentado la disponibilidad de medicinas.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

Indicadores de salud comparados en 2001

países / Indicadores de salud	Cuba	Estados Unidos	Chile	Guatemala	Haití
Esperanza de vida	77	77	76	65	49
Tasa de mortalidad infantil por mil habitantes	7	7	10	43	79
Tasa de mortalidad maternal por mil habitantes entre 1985 y 2001	33	8	23	190	520
Médicos por 100.000 habitantes entre 1990-2002	590	276	115	90	25

Fuente: Informe de Desarrollo Humano 2003

En nutrición, la crisis de los noventa afectó la disponibilidad de comida y los índices cayeron, aunque se garantizaron los productos alimenticios básicos a través de un sistema de racionamiento que suavizó los efectos sobre las familias con menos ingresos, recuperando los niveles adecuados que pasaron de un consumo medio de calorías diarias por persona de mil ochocientas en 1993 a dos mil en 1996, pasando a tres mil trescientas en 2004; asimismo, el porcentaje de niños recién nacidos con peso bajo al nacer disminuyó de 9% en 1993 a 7,3% en 1996. Los indicadores socioeconómicos dan los siguientes datos:

población	11.200.000 habitantes
IDH	alto: puesto 52 (de 177)
esperanza de vida	77,3 años
tasa de analfabetismo	3 %
renta per cápita	no hay datos

Fuente: PNUD, 2005

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

En telecomunicaciones han iniciado desde 1994 una política de implantación de nuevas tecnologías, creándose el Ministerio de Tecnología de la Información y la Comunicación que ha llevado a cabo un programa de digitalización de la red telefónica, reemplazando el sistema analógico. A pesar de ello, la densidad de teléfonos sigue siendo baja colocándose por debajo de la media de la región; en 2004 una empresa mixta concluyó la construcción de una red de fibra óptica, pero la legislación norteamericana impide la conexión del cable a un terminal norteamericano que permitiría la conexión fluida entre Cuba y Florida, situación que esperan subsanar con un futuro enlace a la red que conectará a toda la región, además, se han instalado ordenadores en todos los colegios y establecido una red nacional de ordenadores de acceso público.

Respecto a Venezuela, el país andino ha tenido tradicionalmente una de las tasas de alfabetización más altas de la zona, pero con déficit pronunciado en enseñanzas técnicas; desde la década de los ochenta el ausentismo escolar se ha convertido en un problema en los niveles de primaria y secundaria, siendo la pobreza el factor principal de la escasa asistencia y del fracaso para finalizar estudios básicos. El gobierno del presidente Chávez ha introducido una serie de iniciativas, como programas especiales para niños marginales y creación de escuelas bolivarianas que ofrecen comida gratuita y asistencia médica; a través de un acuerdo de cooperación con Cuba, han cubierto un déficit estimado en ocho mil maestros con profesores cubanos. Estas medidas han provocado oposición por parte de los sindicatos de profesores y algunas organizaciones de padres que acusan al gobierno de querer politizar la educación. En cuanto a los indicadores socioeconómicos los datos son los siguientes:

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

población	23.000.000 habitantes
IDH	medio: puesto 75 (de 177)
esperanza de vida	72,9 años
tasa de analfabetismo	6 %
renta per cápita	4.919 $

Fuente: PNUD, 2005

La asistencia sanitaria se provee a través del sector público y privado, sin embargo, el deterioro del público ha hecho que el privado cuente con una proporción cada vez mayor de centros costosos y de calidad no comprobada, ya que funcionan sin control por parte del Estado y sin ninguna reglamentación. Además, los recortes en los ingresos han provocado que la medicina privada sea menos asequible en los últimos años y mucha gente se ve obligada a posponer una visita al médico. Como resultado de los pobres servicios sanitarios, los indicadores en salud no han tenido una mejoría significativa en los últimos años; el gobierno ha llevado a cabo una serie de proyectos para mejorar los servicios a nivel ambulatorio a través de clínicas móviles, y la fusión de laboratorios estatales para mejorar la distribución de medicinas. En este sector también han firmado

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

acuerdos de cooperación con el gobierno cubano para desarrollar programas de asistencia médica primaria y preventiva en los barrios pobres.

El petróleo ha sido el pilar de la economía venezolana desde los años veinte constituyendo más de la tercera parte del PIB y del 80% de las exportaciones por lo que es un sector muy sensible a las fluctuaciones de la economía mundial. A pesar de la extensión territorial del país, la agricultura apenas aporta el 5% del PIB, teniendo que importar productos básicos para el consumo alimenticio; en cuanto a la propiedad de la tierra es uno de los países con más altos niveles de concentración, ya que el 70% de la tierra agrícola está en manos de un 3% de propietarios, situación que llevó al congreso la aprobación de una nueva ley de tierras que apunta a transferir parcelas abandonadas sin cultivar a campesinos sin tierra, cuestión que ha provocado conflictos entre el gobierno y los propietarios de las tierras.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

Capítulo 6
LA AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO EN CANARIAS

6.1. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO EN CANARIAS

Las acciones de solidaridad con países y regiones subdesarrolladas han tenido en Canarias diferentes formas de manifestarse, así en la década de los ochenta se formaron comités de solidaridad con los movimientos de liberación que esos años estuvieron activos en Centroamérica como el frente sandinista en Nicaragua o el frente Farabundo Martí en El Salvador, y se realizaron hermanamientos con refugiados del Sáhara occidental y con pueblos y regiones de Cuba. Pero fue el genocidio en Ruanda en 1994, con ochocientas mil personas muertas en más de tres meses de masacre, lo que dio un mayor impulso a los colectivos con iniciativas en el ámbito de la solidaridad. El impacto de la crisis africana en la población, que se volcó en donaciones privadas, generó un movimiento ciudadano canalizado por la Plataforma del 0,7. Bajo los lemas "¡Vigila ya, el 0,7 se va! y "0,7 y más" iniciaron una campaña dirigida a las instituciones autonómicas y locales, instándoles a que destinaran el 0,7% del presupuesto para cooperación solidaria con los países subdesarrollados. Coincidiendo con las movilizaciones que se estaban desarrollando a nivel nacional en octubre y noviembre de ese año, la Plataforma del 0,7 y la Comisión Canaria por la Paz, promovieron asambleas, festivales, charlas y concentraciones con el objetivo de sensibilizar a la población para que se destinara el 0,7% del presupuesto regional para cooperación y solidaridad[1]. En noviembre realizaron una acampada de forma simultánea en Las Palmas y Santa Cruz de Tenerife, que tuvo apoyo ciudadano y abrió el debate político entre los diputados del Parlamento Canario en torno al procedimiento y criterios de

[1] Agradecemos a Esteban Velásquez, impulsor de las campañas por el 0,7 en Canarias, que nos haya permitido acceder a documentos elaborados por los protagonistas de las movilizaciones de esos años.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

acceso a las ayudas para acciones en cooperación, así como sobre el Consejo Canario de Cooperación y la Ley Canaria de Cooperación. Los colectivos de ONGs y la Plataforma del 0,7 elaboraron propuestas en relación a estos temas que hicieron llegar a los responsables políticos.

La campaña obtuvo algunos resultados; el Ayuntamiento de Las Palmas adoptó por unanimidad el acuerdo de *destinar el 0,7% de los presupuestos municipales de 1995, para ayudar a todos aquellos ciudadanos, colectivos o comunidades que dentro y fuera de nuestro país se encuentran en situación de emergencia social*[2]; el de Santa Lucía decidió destinar el 1,2% de su presupuesto para actividades de cooperación y solidaridad y el Parlamento Canario acordó instar al gobierno autonómico para que en un período de dos años consignara en los presupuestos regionales las cantidades equivalentes al 0,7% de los mismos para ayuda y cooperación al desarrollo; de igual forma, señalaban que debía establecerse para los presupuestos de 1995 un mínimo de quinientos millones de pesetas para actividades de cooperación y solidaridad, y la regulación del procedimiento específico y criterios para acceder a esos recursos[3]. A toda esta campaña, el Gobierno canario respondió con la creación de una Comisión Gestora integrada por el Viceconsejero de Relaciones Institucionales, varios vocales en representación de cada una de las Consejerías, el Director General del Servicio Jurídico, el Interventor General de la Comunidad Autónoma y un secretario[4]. De este modo, la Plataforma del 0,7 quedó excluida, marginando un movimiento que había calado hondamente en la población y promovido un nuevo ámbito de actuación, la cooperación internacional, que posteriormente el gobierno haría suyo. La campaña continuó, añadiendo la necesidad de transparencia política y reivindicando la constitución de un Consejo de Cooperación abierto a la participación de la sociedad civil para garantizar la calidad en la cooperación al desarrollo.

[2] Acuerdo tomado en la sesión plenaria del Ayuntamiento de Las Palmas de 29 de julio de 1994.
[3] Acuerdo tomado en la sesión plenaria del Parlamento autonómico de 14 de octubre 1994.
[4] Decreto 93/1995, de 7 de abril, por el que se crea la Comisión Gestora de la Cooperación al Desarrollo. Boletín Oficial de Canarias 1995/049.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

Ese mismo año se aprobó el Decreto 289/1995 de 22 de septiembre, regulador de las actuaciones en cooperación al desarrollo. Constaba de una exposición de motivos y tres capítulos, el primero hacía referencia a la cooperación de las ONGs, el segundo a las campañas de sensibilización y el tercero a la cooperación directa y la ayuda de emergencia. El artículo 7.1 señalaba que el órgano competente para la concesión de subvenciones en cooperación sería el Consejero de Presidencia y Relaciones Institucionales. Ante el autismo manifiesto del gobierno en la elaboración del decreto, las ONGs canarias y la Plataforma del 0,7 dirigieron un escrito al Presidente del Gobierno (Manuel Hermoso) en el que mostraron su desacuerdo con el contenido y la forma de elaboración de la norma reguladora, señalando que, a pesar de las palabras y promesas de los representantes del Gobierno, no se había dialogado ni con las ONGs ni con la Plataforma del 0,7, presentándose como un hecho consumado sin incorporar las sugerencias que habían enviado. Señalaron que el Decreto no contemplaba la creación de un Consejo de Cooperación con participación de las ONGs ni siquiera a nivel asesor, ni mecanismos de control sobre los recursos que el gobierno gestionara de forma directa. La misiva terminaba poniendo el dedo en la llaga al situar el debate en la necesidad de aprobar una Ley Canaria de Cooperación Internacional al Desarrollo como el instrumento jurídico más adecuado para regular el ámbito de la cooperación. Dieciocho representantes de ONGs suscribieron el escrito, entre los que estaban: Manos Unidas, Médicos del Mundo en Canarias, Plataforma del 0,7, Centro de Solidaridad con el Tercer Mundo, las Palmas Acoge, Caritas Diocesana, Asamblea Provincial de Las Palmas de la Cruz Roja, Comisión Española de Ayuda al Refugiado, Coordinadora de ONGD de Tenerife, Comité Canario de Solidaridad con los Pueblos, Solidaridad Internacional, Comisión 0,7 de Tenerife, Cruz Roja Española, Ayuda en Acción de Tenerife, Cáritas de Tenerife, Manos Unidas de Tenerife, Coordinadora Encuentros Canarias-Cuba, Cooperación Canarias.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

En mayo de 1995 los colectivos de ONGs y la Plataforma del 0,7 reanudaron las movilizaciones. En Las Palmas hicieron una nueva acampada frente a la Delegación del Gobierno y presentaron un comunicado donde exigían al partido en el Gobierno central que ejecutara el compromiso adoptado en la campaña electoral de destinar el 0,5% de los presupuestos del Estado a la cooperación internacional, ya que el ejecutivo no estaba mostrando intenciones de cumplirlo. También entregaron al Gobierno de Canarias un comunicado en el que manifestaron su decepción por el escaso interés que el gabinete presidido por Manuel Hermoso había mostrado en contar con la participación de las organizaciones ciudadanas de cooperación y solidaridad para la elaboración del Decreto de cooperación, que fijó los criterios para la distribución de los quinientos millones de pesetas que se destinaron para actividades de cooperación y solidaridad.

Las elecciones autonómicas de ese año fueron el nuevo cauce para plantear, una vez más, la elaboración de una Ley Canaria de Cooperación al Desarrollo y la creación de un Consejo Canario de Cooperación y Solidaridad que contara con representantes de las ONGs. En octubre de 1996 tuvo lugar en la isla de El Hierro un encuentro de organizaciones canarias no gubernamentales y colectivos de solidaridad, que contó con la participación de casi cincuenta representantes. Una nueva acción se puso en marcha, y bajo el lema "Pon en Marcha tu Solidaridad" continuaron realizando conferencias, concentraciones, cadenas humanas, encierros que reivindicaban el 0,7% para la cooperación internacional al desarrollo. En Las Palmas, con motivo de la realización de un Consejo de Ministros del recién elegido gobierno popular, varios centenares de personas protagonizaron una cadena humana que ocupó las calles circundantes del lugar de reunión; una vez más las reivindicaciones del 0,7 y la abolición de la deuda externa, movilizaron un importante sector que reflejaba los valores de solidaridad de la sociedad canaria. Desde aquella reunión del Consejo de

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

Ministros hasta hoy han pasado diez años; la Ley Canaria de Cooperación continúa esperando; los fondos destinados a la cooperación en la Comunidad Autónoma continúan en un raquítico 0,18%; mientras, la inmigración que llega en pateras y cayucos desde África Occidental ocupa titulares y espacios en los periódicos regionales, el Parlamento Canario hace debates monográficos sobre el asunto, pero en ningún caso se hace un balance de diez años perdidos para la cooperación al desarrollo con nuestros vecinos. Algunos pretenden que la Armada española defienda las costas canarias ante la llegada de personas que huyen de la miseria, otros señalan que es un problema de Europa y en consecuencia deben tomar cartas en el asunto. Diez años más tarde de las movilizaciones del 0,7 y las campañas de lucha contra la pobreza, la situación está en el mismo punto o peor, porque en el siglo XXI a África desde Canarias se le ve como un nuevo mercado y una oportunidad de negocio, y la cooperación que se promueve aparece vinculada a intereses comerciales y económicos, desvirtuando el sentido que ésta debe tener que no es otro que la lucha contra la pobreza.

6.2. ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DE LA COOPERACIÓN EN CANARIAS

Las movilizaciones de aquellos años, hicieron que en 1999 el nuevo Gobierno Autonómico dirigido por Román Rodríguez, prometiera en el discurso de investidura la aprobación en su legislatura de la Ley Canaria de Cooperación al Desarrollo, así como la creación de una infraestructura a nivel institucional que se encargaría de este nuevo ámbito de la acción exterior, que ya contaba con un convenio-marco[5] suscrito en 1996 con la Agencia Española de Cooperación Internacional. De este modo crearon la Viceconsejería de Acción Exterior y Relaciones Institucionales como órgano encargado de ejecutar la política de cooperación de la Comunidad

[5] Orden de 14 de mayo de 1996, de la Consejería de Presidencia y Relaciones Institucionales por la que se delega en el Viceconsejero de Relaciones Institucionales la facultad de suscribir en nombre de la Comunidad Autónoma de Canarias, un convenio-marco de colaboración con la Agencia Española de Cooperación Internacional.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

Autónoma y de coordinar las acciones en este ámbito. Para este fin contaba con la Dirección General de Acción Exterior y Cooperación, que aunque sólo fuera por el mero hecho de tener en su denominación el término cooperación, permitía identificar a esa Dirección General con las actuaciones del Gobierno en esa materia; sus funciones eran la gestión de las convocatorias públicas de subvenciones en materia de cooperación internacional, a excepción de los países africanos; asistencia y apoyo a los emigrantes canarios y a sus descendientes; coordinación de la oficina de representación institucional del Gobierno de Canarias en Venezuela; la gestión, coordinación y control de las entidades canarias en el exterior; y apoyar al Consejo Canario de Entidades en el Exterior. Por otra parte se creó la Dirección General de Relaciones con África, que se ocuparía de la cooperación con los países africanos.

Tras las elecciones autonómicas de 2003 la Viceconsejería desapareció, creándose el Comisionado de Acción Exterior; el término "cooperación" se suprimió del organigrama del nuevo gobierno, y las funciones en cooperación al desarrollo pasaron, en gran parte, a la Dirección General de Relaciones con África, con dos ámbitos de actuación, la acción exterior de la Comunidad Autónoma en los países africanos, y la cooperación al desarrollo con los países subdesarrollados. Asimismo, se creó una nueva Viceconsejería, de Emigración, dependiente del Comisionado, que se ocupa de las cuestiones relativas a los emigrantes en el exterior, así como financiar a las entidades canarias en el exterior, computándose en los presupuestos dedicados a la cooperación al desarrollo. Otros departamentos también llevan a cabo acciones en esta materia, entre ellos el Instituto Canario de la Mujer, la Consejería de Sanidad y la Dirección General de la Juventud.

Entre las nuevas funciones asignadas a la Dirección General de Relaciones con África, está la de promover la participación de los empresarios canarios en las políticas de cooperación y la exportación de

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

servicios y transferencia de tecnología; una función que justifica el peso que las actuaciones en equipamiento y construcción tiene la cooperación directa llevada a cabo por el Gobierno Canario, de tal forma que la cooperación se traduce en la provisión de bienes y servicios procedentes del donante, en este caso de Canarias.

Además de las instituciones mencionadas, la cooperación en Canarias cuenta con una Comisión Gestora que también ha sufrido variaciones en función de los cambios producidos en la Presidencia de Gobierno. Así, la Comisión creada en 1995 fue modificada en 2001[6] en virtud de la nueva estructura orgánica del Gobierno Canario; se presenta como una Comisión Gestora de la cooperación al desarrollo, pero tiene funciones de un consejo de cooperación, ya que entre sus cometidos está la elaboración del Plan Anual de cooperación, las directrices que justifican las partidas presupuestarias en esta materia, así como emitir informe sobre los proyectos y programas llevados a cabo por el Gobierno y sobre las bases de las convocatorias anuales de subvenciones para proyectos realizados por las ONGs; en cuanto a su composición está integrada en su totalidad por miembros del Gobierno, de este modo se excluye de un órgano con importantes competencias en cooperación a los actores de la cooperación canaria.

Desde el punto de vista institucional, todos los cambios producidos en la estructura de la cooperación canaria, lejos de apuntalar y consolidar el ámbito de la cooperación, fortaleciendo los ya existentes, han estado dirigidos a redefinir parcelas de poder; así por ejemplo, la Dirección General de Acción Exterior y Cooperación, que tenía competencias en cooperación bastante amplias, al hacerse la reforma de la estructura orgánica del nuevo gobierno en 2003, se vació de contenido, transformándose en una Viceconsejería, la de Emigración, al frente de la

[6] Decreto 120/2001, de 28 de mayo, por el que se regula la Comisión Gestora de Cooperación al Desarrollo. Boletín Oficial de Canarias 2001/071.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

cual se colocó con cargo de Viceconsejero al anterior director general de Acción Exterior y Cooperación, manteniéndose funciones específicas en relación a las entidades canarias en el exterior, pero computándose sus acciones dentro de los presupuestos de la cooperación canaria.

Por el contrario, a la Dirección General de Relaciones con África, han pasado la mayor parte de las funciones en cooperación; a la cooperación específica con los países africanos que ya tenía, se añade la cooperación con el resto de los países subdesarrollados y ni siquiera se le cambia su denominación, con lo cual aumenta la confusión, pues resulta que una Dirección General que en su denominación aparece específicamente "Relaciones con África", no sólo se ocupa del continente africano sino del resto de los países subdesarrollados. Posiblemente tenga relación con el interés que recientemente las cámaras de comercio regionales han manifestado respecto a los negocios con el continente africano en la búsqueda de nuevos mercados para la expansión del capital canario, que encuentran en África un lugar preferente, sirviéndose para estos asuntos de la cooperación como cobertura para abaratar riesgos propios de invertir en lugares desconocidos hasta el momento. Por tanto, en vez de crearse una Viceconsejería de Cooperación Internacional que abarque todos los aspectos de esta materia, se mantiene una Dirección General de Relaciones con África que, tal y como su nombre indica, puede canalizar diferentes tipos de relaciones con el continente, sean de cooperación, comerciales o de inversiones económicas

En cuanto a la participación de los agentes de la cooperación, en mayo de 2006 se creó el Consejo Asesor de Cooperación al Desarrollo[7] como órgano de asesoramiento, en el cual participan representantes del gobierno autónomo, municipal, insular, de las universidades canarias, de las

[7]Decreto 64/2006, de 23 de mayo, por el que se crea el Consejo Asesor de Cooperación al Desarrollo. Boletín Oficial de Canarias 2006/105

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

ONGs, de las organizaciones empresariales, de los sindicatos, así como expertos en la materia.

6.3. MARCO LEGAL DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN CANARIAS

A falta de una Ley Canaria de Cooperación Internacional, esta materia se ha regulado hasta ahora vía decreto. Así, tras la resolución del Parlamento Canario de 1994, que instaba al gobierno a destinar una cantidad equivalente al 0,7% del presupuesto regional para ayuda al desarrollo, el ejecutivo dictó el decreto 140/1995, de 11 de mayo por el que se regulaban las subvenciones a proyectos para la cooperación al desarrollo realizados por las organizaciones no gubernamentales, es decir la cooperación indirecta[8]. Cuatro meses más tarde quedó derogado por el 289/1995, de 22 de septiembre que, como su propio enunciado señalaba[9], regulaba actuaciones de cooperación al desarrollo; la novedad introducida fue en relación a las campañas de sensibilización, la cooperación directa y las ayudas de emergencia que el anterior dejaba fuera. En 2003 se hace otro decreto, el 49/2003 de 30 de abril[10], que derogó al anterior y sigue vigente en la actualidad; en esta nueva norma se introdujo lo que en la filosofía internacional en cooperación al desarrollo se denomina *ayuda vinculada*, ya que el artículo treinta y dos establece que se primarán los proyectos que propicien la participación de bienes y servicios vinculados a Canarias, todo ello a pesar que el Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico ha criticado duramente este tipo de ayudas e incluso la Comisión Europea presentó al Parlamento y al Consejo Europeo una comunicación en 2003 sobre la necesidad de eliminar la

[8] Publicado en el Boletín Oficial de Canarias del 5 de junio de 1995.

[9] Decreto 289/1995, de 22 de septiembre, por el que se regulan actuaciones de cooperación al desarrollo. Boletín Oficial de Canarias 1995/126 de 29 de septiembre de 1995.

[10] Decreto 49/2003, de 30 de abril, por el que se establece el régimen de subvenciones para la ejecución de proyectos de cooperación al desarrollo y prestaciones humanitarias internacionales de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias. Boletín Oficial de Canarias 2003/084 de 5 de mayo de 2003.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

condicionalidad o vinculación de la AOD. El Decreto vigente consta de tres capítulos; el primero señala el procedimiento para la concesión de las ayudas, los requisitos que deben cumplir los agentes de la cooperación y los proyectos; regula la cooperación directa que son las subvenciones nominadas y específicas que se otorgan de oficio por los órganos competentes, y la cooperación indirecta que son las subvenciones genéricas sometidas a convocatoria pública; además, señala el abono de las subvenciones, los medios y plazos de justificación de las mismas, las obligaciones del beneficiario y las modificaciones de los proyectos subvencionados, dispone los órganos competentes para conceder las subvenciones que son el Presidente del Gobierno, el Vicepresidente y los Consejeros. El capítulo segundo regula las acciones desarrolladas a través de proyectos de cooperación, señalándose en su artículo treinta y dos que en las bases de las convocatorias públicas se primarán los que propicien la participación de bienes y servicios de Canarias. Por último, el capítulo tercero regula las acciones relativas a prestaciones humanitarias internacionales. Con este nuevo Decreto la regulación de la cooperación al desarrollo ha sufrido un retroceso ya que el anterior, el 289/1995 de 22 de septiembre, recogía en una sola norma las actuaciones en esta materia, como son las referidas a proyectos realizados por las organizaciones no gubernamentales, las de sensibilización y educación social, la cooperación directa de la Comunidad Autónoma y las ayudas de emergencia; en la actualidad, las campañas de sensibilización y educación social se regulan por el régimen general de ayudas y subvenciones[11].

En cuanto a la elaboración de una Ley Canaria de Cooperación, hay que señalar que la Coordinadora canaria de ONGs nombró, en noviembre de 2005, una comisión redactora que elaboró un proyecto de ley[12] que fue

[11]Decreto 337/1997, de 19 de diciembre, por el que se establece el régimen general de ayudas y subvenciones de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias. Boletín Oficial de Canarias 1997/170 de 31 de diciembre de 1997.

[12] Ver anexo 1. Borrador de la Ley Canaria de Cooperación Internacional al Desarrollo. Federación Coordinadora de Organizaciones no Gubernamentales de Desarrollo de Canarias, 2006.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

entregado en enero de 2006 a los grupos parlamentarios y al Gobierno Autónomo para su trámite legislativo, habida cuenta de que el actual ejecutivo canario ha manifestado en diversas ocasiones su intención de aprobar la Ley antes de finalizar la presente legislatura. El documento elaborado por las ONGs pone especial énfasis en las siguientes cuestiones: en primer lugar, promover una amplia participación de la sociedad civil y del conjunto de las administraciones en los órganos de decisión en materia de cooperación; segundo, garantizar la independencia de la gestión mediante la creación de la Agencia Canaria de Cooperación, que daría estabilidad y continuidad a la política canaria en esta materia; tercero, establecimiento de medios para propiciar la coordinación administrativa en una comunidad autónoma fragmentada institucionalmente, así como órganos con un número de miembros reducido para que resulten realmente eficaces, ya que la mejor forma de que un órgano no funcione es hacerlo multitudinario; cuarto, intentar reforzar a las ONGs como vínculo entre la cooperación institucional y la sociedad civil; y por último, propiciar que sea la Consejería de Presidencia la que centralice todos los órganos del Gobierno de Canarias con competencias en cooperación para evitar situaciones como la actual, en que existen numerosos interlocutores que, sumados a los de los siete Cabildos más los innumerables Ayuntamientos, hacen inviable la elaboración de una política y una gestión eficaces en esta materia.

Al proyecto presentado por la Coordinadora, la Consejería de Presidencia le hizo una serie de modificaciones[13] que desdibujan o eliminan todas estas iniciativas, ya que su carácter generalista deja las verdaderas decisiones en esta materia para los Reglamentos de desarrollo posterior, que implica no sólo aplazar las decisiones sino debilitar la propia Ley de Cooperación, manteniéndose la posibilidad de ir adaptándola, vía Reglamento, a los intereses políticos del momento como ha sido hasta la

[13]Ver anexo 2. Anteproyecto de la Ley Canaria de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Versión 2 (16-06-06). Presidencia del Gobierno, Gobierno de Canarias, 2006.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

fecha. En cuando a las modificaciones de fondo, comentaremos aquellos aspectos que nos parecen más relevantes.

En primer lugar, el que se refiere a las prioridades geográficas, reguladas en el artículo quinto; el borrador presentado por la Coordinadora de ONGs señala lo siguiente: s*e atenderá, de forma preferente, a los países con menor índice de desarrollo humano, a los que tengan capas de sociedad especialmente desfavorecidas y desestructuradas, y, entre ellos, a aquéllos con los que existan relaciones de tipo histórico, cultural o de vecindad, así como aquéllos de los que la comunidad canaria reciba flujos migratorios.* Las modificaciones hechas por el gobierno quedaron redactadas de la siguiente manera: *se atenderá, de forma preferente, a los países con menor índice de desarrollo humano, a aquéllos con los que existan relaciones de tipo histórico, cultural o de vecindad, así como aquéllos países donde existan comunidades de canarios o descendientes de éstos, y también a los países de los que la comunidad canaria reciba flujos migratorios.* Como se puede apreciar se pretende legitimar el destino de recursos en AOD para las entidades canarias en el exterior, a pesar de que la Secretaría de Estado de Cooperación no reconoce las ayudas a las comunidades de emigrantes canarios como fondos destinados a la Ayuda Oficial al Desarrollo[14].

En segundo lugar, el que se refiere a la cooperación económico y financiera, regulada en el artículo 11; el borrador presentado por la Coordinadora de ONGs establece que *la cooperación económica en condiciones no reembolsables, se hará a través de aportaciones destinadas a: a) ayudas a programas y proyectos en aquellos países objeto de la cooperación canaria que cuenten con planes nacionales de lucha contra la pobreza; b) ayudas a programas y proyectos que tengan como destino los servicios sociales básicos; c) ayudas a programas y proyectos dirigidos a los diversos sectores económicos: agroalimentarios, educativos, sanitarios, infraestructuras, transporte y otros. La cooperación financiera se hará a través de: a) aportaciones a organismos internacionales que lleven a cabo programas de cancelación de deuda en los*

[14]Véase el documento de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional *Seguimiento PACI-2004*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2006.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

países pobres altamente endeudados; la suscripción de convenios, en colaboración con la administración del Estado, para programas de conversión de deuda por educación. No se considerarán instrumentos de la cooperación económica y financiera los créditos destinados a la exportación o las ayudas vinculadas. A tal fin, en la concesión de subvenciones a proyectos de cooperación no se primarán los que propicien la compra de bienes, productos o servicios de Canarias[15]. La modificación hecha por el gobierno sustituyó el contenido de este artículo por la siguiente formulación *la cooperación económica en condiciones no reembolsables consiste en aportaciones a proyectos de inversión con la finalidad de mejorar el capital físico de los países beneficiarios, y también en aportaciones a programas de ayuda a los diferentes sectores socioeconómicos. La cooperación financiera se expresa a través de medidas y de intervenciones orientadas a mejorar el acceso de los países beneficiarios al capital financiero*[16].

Por tanto, es una formulación genérica, en la que se eliminan las referencias concretas a los destinos de los programas y además se suprime el último párrafo que establecía que no se considerarán instrumentos de la cooperación financiera los créditos a la exportación o ayudas vinculadas y que no se primarían los proyectos que propicien la compra de bienes o servicios de Canarias. En este sentido, hay que señalar que si bien es cierto que los países subdesarrollados necesitan financiación externa, en materia de cooperación dicha financiación no debe estar ligada a la compra de bienes y servicios del donante, ya que las consecuencias directas de tal vinculación es que, por una parte, se incrementan los costes que podrían ser mucho menores si la compra de bienes y servicios se hace a las empresas nacionales del país beneficiario o en otros países; y por la otra, se eliminan oportunidades de empleo y desarrollo para las empresas nacionales de los países receptores.

En tercer lugar, el anteproyecto del gobierno eliminó del borrador de la Coordinadora el artículo 14, referido a la investigación para el desarrollo;

[15] Véase artículo 11 del Borrador de la Ley Canaria de Cooperación Internacional al Desarrollo en anexo 1.
[16] Véase artículo 13 del Anteproyecto de la Ley Canaria de Cooperación Internacional para el Desarrollo en anexo 2.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

y sustituyó la Agencia Canaria de Cooperación que se proponía en el artículo 19, por el *departamento competente en materia de cooperación para el desarrollo*[17], con lo cual se refuerza la situación existente hasta ahora de inestabilidad institucional en función de los cambios políticos que afecten al gobierno, dificultando la elaboración de una política de cooperación independiente de intereses partidistas; todo ello a pesar de que las conclusiones de un estudio de viabilidad, encargado por la propia Dirección General de Relaciones con África a la Universidad de Las Palmas en octubre de 2005 sobre la creación de un órgano autónomo que se ocupe de la cooperación Canarias-África, señalan que *no se considera una estrategia viable la creación de una agencia de cooperación Canarias-África, sino una agencia canaria de cooperación, autónoma y flexible en su toma de decisiones, que sirva de mecanismo para la gestión, la implementación y el control eficaces y eficientes de la cooperación internacional al desarrollo, tanto hacia África como hacia América Latina y otras zonas que puedan llegar a considerarse de interés prioritario.* Asimismo, el estudio indica que *sería deseable que la futura Ley Canaria de Cooperación Internacional recogiese la creación de una agencia canaria de cooperación, lo cual reforzaría la viabilidad estratégica de este órgano*[18].

6.4. LA AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO EN CANARIAS

El monto nominal de fondos públicos destinados a cooperación al desarrollo en Canarias ha experimentado un aumento sustancial en el período 1999-2006 que casi se ha triplicado; sin embargo, dista mucho del mandato que el Parlamento señaló al Gobierno Canario en su resolución de 1994, en el sentido de que se consignara en los presupuesto generales de la Comunidad Autónoma las cantidades equivalentes al 0,7% de los mismos, ya que apenas estamos en un 0,18% (ver tabla 6.1).

[17] Véase artículo 19 del Anteproyecto de la Ley Canaria de Cooperación Internacional para el Desarrollo en anexo 2.

[18] Álamo Vera, F.R. (coord.): *La cooperación al desarrollo Canarias-África: viabilidad de un órgano de gestión autónomo,* Las Palmas: Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, 2005, pág. 172.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

Tabla 6.1. Evolución de la AOD canaria en porcentaje sobre el presupuesto regional y en mill. de €, 1999-2005

1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
0,09 %	0,11%	0,11%	0,11%	0,12%	0,14%	0,18%
3,1 €	4,2 €	4,3 €	4,6 €	5,4 €	6,7 €	9,1 €

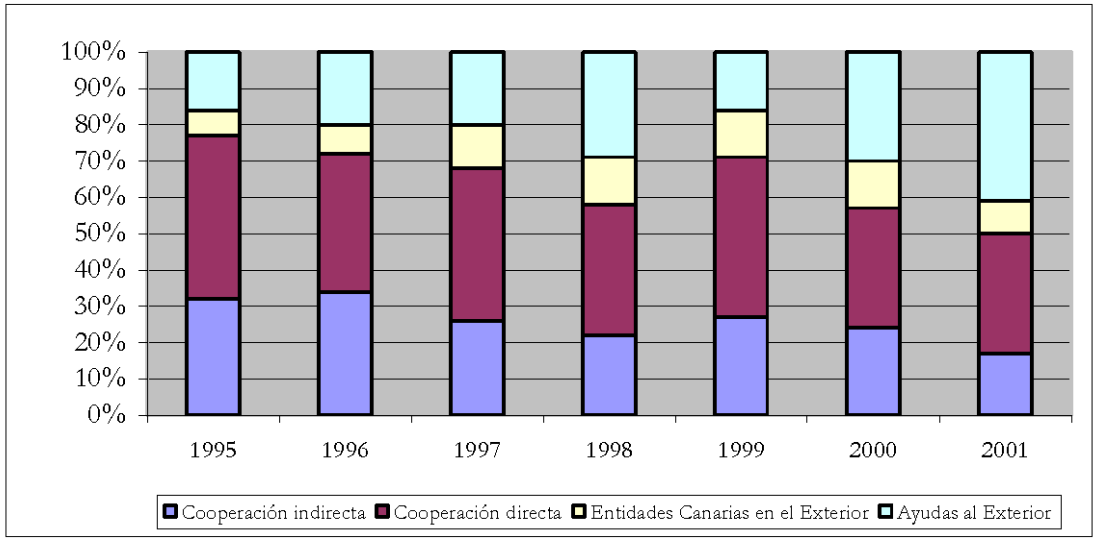
Fuente: Memoria [1995-2004] Dirección General de Relaciones con África. Gobierno de Canarias, 2005

Por otra parte, hay que señalar que en Canarias las subvenciones para ayudas al exterior y entidades canarias en el exterior, dirigidas a emigrantes canarios en América Latina son modalidades que se computan como actuaciones en materia de cooperación internacional; ambos conceptos contaron con casi el 50% del presupuesto de cooperación en 2001 (ver gráfico 6.1), y en 2003 constituyó un desembolso de más de dos millones de euros, una cifra que el documento de Seguimiento PACI-2004 elaborado por el Ministerio de Asuntos Exteriores no considera como AOD[19], por lo que según dicho documento, la cantidad destinada en Canarias para AOD en 2004 es de cuatro millones cuatrocientos ochenta mil euros que en porcentaje sobre el presupuesto de la Comunidad Autónoma representa el 0,09%, cifra que coloca a Canarias en el ranking de comunidades autónomas en el puesto catorce de las diecisiete regiones autónomas; por debajo de Canarias están Murcia, Castilla León y Galicia (ver tabla 6.2).

[19] *Seguimiento PACI-2004*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2006, pág. 162.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

Gráfico 6.1. Distribución del Presupuesto de Cooperación de la Comunidad Autónoma 1995-2001



Fuente: Confederación de ONGD de Canarias

Tabla 6.2. Evolución de la AOD sobre presupuesto regional de las Comunidades Autónomas de España, 2002-2004, en porcentaje

CC.AA. \ Año	2002	2003	2004
Baleares	0,71%	0,54%	0,44%
País Vasco	0,46%	0,46%	0,43%
Navarra	0,46%	0,56%	0,60%
Castilla La Mancha	0,43%	0,47%	0,34%
La Rioja	0,27%	0,23%	0,22%
Asturias	0,23%	0,18%	0,22%
Aragón	0,22%	0,12%	0,14%
Extremadura	0,22%	0,18%	0,13%
Valencia	0,20%	0,17%	0,22%
Cantabria	0,16%	0,16%	0,19%
Murcia	0,15%	0,07%	0,09%
Cataluña	0,14%	0,16%	0,19%
Canarias	0,14%	0,15%	0,09%
Andalucía	0,13%	0,12%	0,15%
Castilla León	0,09%	0,05%	0,08%
Madrid	0,08%	0,08%	0,13%
Galicia	0,06%	0,06%	0,07%

Elaboración propia basada en datos de *Seguimientos PACI 2002, 2003 y 2004*

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

La AOD en Canarias se canaliza de forma directa e indirecta; la primera, como su nombre indica, es la que hace el gobierno a través de sus propios medios materiales y personales o mediante convenios con agentes privados[20]; la segunda, se realiza a través de intermediarios como las organizaciones no gubernamentales[21]; el elemento diferenciador entre una y otra es el procedimiento por el cual se adjudica ya que la segunda está sometida a convocatoria pública. Los datos suministrados por la Dirección General de Relaciones con África dan la apariencia de que se han incrementado las subvenciones a las ONGs, señalando que *a lo largo de la última década (1995-2004), la modalidad de subvención más importante dentro de la Cooperación Canaria ha sido la subvención genérica (mediante Convocatoria Pública), tanto en número de proyectos gestionados como en peso sobre el AOD acumulado, con porcentajes del 60% (323 proyectos) y 65%, respectivamente*[22]; sin embargo, un análisis de las convocatorias públicas donde se señala el importe asignado a cada convocatoria en relación con los fondos públicos destinados a cooperación desde 1999 a 2005 indica lo contrario (ver tabla 6.3).

[20]El Decreto 49/2003, de 30 de abril, regulador de la cooperación canaria, la subdivide en subvenciones nominadas y específicas.

[21]El Decreto 49/2003, de 30 de abril, regulador de la cooperación canaria, la denomina subvenciones genéricas.

[22] Memoria [1995-2004] Dirección General de Relaciones con África, Gobierno de Canarias, 2005, pág. 54.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

Tabla 6.3. Evolución de la AOD canaria sometida a convocatoria pública en miles de € y en porcentaje sobre fondos públicos destinados a cooperación

concepto / año	Presupuesto regional en AOD	Convocatoria pública para proyectos realizados por ONGDs	Convocatoria pública para campañas de sensibilización	Total convocatoria pública (indirecta)
1999	3,1 mill. de €	843,3 € [23] 27%	138,5 €[24] 4%	981,9 € 31%
2000	4,2 mill. de €	903,6 €[25] 21%	138,5 €[26] 3%	1.042,1 € 24%
2001	4,3 mill. de €	991,6 €[27] 23%	138,2 €[28] 3,2%	1.129,9 € 26,2%
2002	4,6 mill. de €	1.051,0 €[29] 22%	132,0 €[30] 3%	1.189,0 € 25%

[23] Orden de 5 de abril de 1999, por la que se convocan transferencias para la realización de proyectos de cooperación al desarrollo elaborados por Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo. Boletín Oficial de Canarias 1999/047 de 19 de abril de 1999.

[24] Orden de 7 de abril de 1999, por la que se convocan subvenciones para campañas de sensibilización y educación social. Boletín Oficial de Canarias 1999/047 de 19 de abril de 1999.

[25] Decreto 144/2000, de 18 de mayo, del Presidente del Gobierno, por el que se convocan transferencias para la realización de proyectos de cooperación al desarrollo elaborados por Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo. Boletín Oficial de Canarias 2000/071 de 9 de junio de 2000.

[26] Orden de 22 de junio de 2000, por la que se convocan subvenciones para campañas de sensibilización y educación social. Boletín Oficial de Canarias 2000/81 de 30 de junio de 2000.

[27] Decreto 99/2001, de 14 de mayo, del Presidente, por el que se convocan transferencias destinadas a la realización de proyectos de cooperación al desarrollo por Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo. Boletín Oficial de Canarias 2001/067 de 30 de mayo de 2001.

[28] Orden de 7 de mayo de 2001, por la que se convocan subvenciones destinadas a la realización de campañas de sensibilización y educación social por las Organizaciones No Gubernamentales. Boletín Oficial de Canarias 2001/061 de 18 de mayo de 2001.

[29] Decreto 69/2002, de 29 de mayo, del Presidente, por el que se convocan transferencias para la realización de proyectos de cooperación al desarrollo elaborados por Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo. Boletín Oficial de Canarias 2002/81 de 17 de junio de 2002.

[30] Orden de 29 de mayo de 2002, por la que se convocan subvenciones destinadas a la realización de campañas de sensibilización y educación social por las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo. Boletín Oficial de Canarias 2002/073 de 3 de junio de 2002.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

concepto / año	Presupuesto regional en AOD	Convocatoria pública para proyectos realizados por ONGDs	Convocatoria pública para campañas de sensibilización	Total convocatoria pública (indirecta)
2003	5,4 mill de €	1.115,0 €[31] 20%	144,0 €[32] 2,6%	1.259,0 € 20%
2004	6,7 mill. de €	1.200,0 €[33] 17,7%	150,0 €[34] 2,2%	1.350,0 € 20%
2005	9,1 mill. de €	1.450,0 €[35] 15%	150,0 €[36] 1,6%	1.600,0 € 16,6%

Elaboración propia basada en datos oficiales de las convocatorias públicas

La primera convocatoria pública para proyectos en cooperación al desarrollo se hizo en noviembre de 1995 dando cumplimiento a la resolución parlamentaria de marzo del año anterior; de los quinientos millones de pesetas presupuestadas, el 35% (175 millones) se asignaron a

[31] Orden de 6 de junio de 2003, por la que se aprueban las bases y se efectúa convocatoria de subvenciones para financiar proyectos de cooperación al desarrollo realizados por Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo, para el año 2003. Boletín Oficial de Canarias 2003/116 de 19 de junio de 2003.

[32] Orden de 5 de junio de 2003, por la que se aprueban las bases y se efectúa convocatoria de subvenciones destinadas a financiar la realización de campañas de sensibilización y educación social por las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo. Boletín Oficial de Canarias 2003/112 de 13 de junio de 2003.

[33] Resolución de 21 de abril de 2004, por la que se aprueban las bases y se efectúa convocatoria de subvenciones para financiar proyectos de cooperación al desarrollo realizados por Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo para el año 2004. Boletín Oficial de Canarias núm. 82 de 29 de abril de 2004.

[34] Resolución de 21 de abril de 2004, por la que se aprueban las bases y se efectúa convocatoria de subvenciones destinadas a financiar la realización de campañas de sensibilización y educación social por las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo. Boletín Oficial de Canarias núm. 82 de 29 de abril de 2004.

[35] Resolución de 18 de febrero de 2005, por la que se aprueban las bases y se efectúa convocatoria de subvenciones para financiar proyectos de cooperación al desarrollo realizados por Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo para el año 2005. Boletín Oficial de Canarias 2005/044 de 3 de marzo de 2005.

[36] Resolución de 18 de febrero de 2005, por la que se aprueban las bases y se efectúa convocatoria de subvenciones destinadas a financiar la realización de campañas de sensibilización y educación social por Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo, para el año 2005. Boletín Oficial de Canarias 2005/044 de 3 de marzo de 2005.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

proyectos elaborados por organizaciones no gubernamentales. Las movilizaciones de esos años influyeron para que el gobierno autónomo incrementara los fondos de cooperación indirecta, que tuvieron su momento más álgido en 1996, dedicándose 215 millones de pesetas a proyectos de cooperación realizados por las organizaciones no gubernamentales; en la convocatoria de 1997 sufrieron un drástico recorte (104 millones de pesetas), situación que hizo desaparecer a muchas organizaciones no gubernamentales que dependían en exclusiva de las subvenciones del gobierno; en 1998 se dedicaron 110 millones de pesetas; en 1999 la convocatoria para cooperación indirecta contó con 140 millones de pesetas; en el año 2000, con un presupuesto de poco más de cuatro millones de euros, las organizaciones no gubernamentales contaron con 903,6 mil euros, que representó el 21%; en 2001 aumentó al 23%; en 2002 bajó un punto, representando el 22% de los fondos destinados a cooperación; en 2003 la tendencia a la baja se acentuó, llegando al 20%; en 2004 continuó descendiendo, colocándose en un 17,7%; y en 2005, a pesar de que los recursos para cooperación se han triplicado, la partida asignada a convocatoria pública es de un millón cuatrocientos cincuenta mil euros, que representa apenas el 15% del total de los fondos para cooperación. En cuanto a las campañas de sensibilización realizadas a través de convocatoria pública y por tanto consideradas como cooperación indirecta ha tenido una variación similar, así la convocatoria de 1995 asignó ocho millones de pesetas, es decir el 1,6% del presupuesto de aquél año; en la convocatoria de 1996 aumentó a quince millones de pesetas; la de 1997 repitió el monto del año anterior de quince millones de pesetas; la de 1998 dedicó dieciocho millones de pesetas; la de 1999 fue de veintitrés millones de pesetas; la de 2000, de un presupuesto de poco más de cuatro millones de euros, la convocatoria para campañas de sensibilización contó con 138,5 mil euros, es decir se repitió la cantidad nominal del año anterior, pero bajó un punto el porcentaje en relación al presupuesto para la cooperación; en 2001, de un presupuesto de cuatro millones trescientos mil euros, la cantidad destinada

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

a la convocatoria pública para campañas de sensibilización fue de 138,2 mil euros, que representó el 3,2% del presupuesto en cooperación; en 2002, aunque el presupuesto general aumentó levemente, sin embargo el porcentaje para campañas de sensibilización no varió sustancialmente manteniéndose en un 3%; en 2003 empezó a bajar colocándose en un 2,6% del presupuesto; en 2004 continuó el descenso, llegando a un 2,2%, y en 2005 se acentuó con un 1,6%.

A pesar de que el tipo de adjudicación repercute en la transparencia de la distribución de los fondos, el análisis de la evolución de la Ayuda Oficial al Desarrollo en Canarias revela que entre 1999 a 2005, apenas el 22,6% del presupuesto en cooperación se ha hecho a través de convocatorias públicas, del cual el 20% ha sido para proyectos realizados por las organizaciones no gubernamentales y el 2,6% para campañas de sensibilización, todo ello a pesar de que el propio gobierno reconoce la importancia que los proyectos realizados por las organizaciones no gubernamentales tienen en la lucha contra la pobreza. El cálculo realizado por la Dirección General de Relaciones con África en su Memoria, se hace tomando como variable el número de proyectos, los cuales en efecto, superan a los ejecutados a través de la cooperación directa; pero en cualquier caso, estamos hablando de muchos pequeños proyectos cuyo impacto sobre la pobreza es limitado por el monto que cada proyecto recibe. Por otra parte, el cálculo del peso de la subvención genérica (indirecta) en la AOD, se hace sobre el monto acumulado del período 1995-2004, prorrateando de esta forma a lo largo de nueve años la cooperación indirecta, un período en el cual algunos años, por ejemplo 1996, la cooperación realizada por las ONG tuvo un peso mayor que en años restantes, con lo cual el porcentaje de este tipo de modalidad sobre al acumulado arroja la cifra del 65%.

La falta de una estrategia clara y un plan que oriente y concrete los compromisos de la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

cooperación, ha tenido como resultado que esté sujeta a determinadas situaciones políticas; así, en época de elecciones (años 2000-2001) se incrementó la partida de ayudas al exterior, cuyos destinatarios son los colectivos canarios en Venezuela, que también son votantes, un elemento que no ha pasado desapercibido para la cooperación española, que las ha excluido del cálculo de la AOD en Canarias. A pesar de esta exclusión, el Gobierno Canario en el anteproyecto de Ley Canaria de Cooperación señala entre los países preferentes, aquellos donde existan comunidades de canarios o descendientes de éstos[37], intentando legalizar la situación a través de una ley autonómica. En este sentido, hay que insistir que los recursos para la cooperación internacional no son una especie de cajón de sastre de los que se pueden echar mano, en este caso para ayudas o financiación de las entidades canarias en el exterior, como el Hogar Canario en Venezuela, sino que deben ser utilizados exclusivamente en la lucha contra la pobreza, de lo contrario se introducen efectos perversos en la AOD canaria que puede convertirse, en estos casos, en un mecanismo de clientelismo político.

6.5. ORIENTACIÓN GEOGRÁFICA DE LA AOD CANARIA

En cuanto a la distribución geográfica también está sujeta a las oscilaciones de la administración; inicialmente la cooperación canaria se dirigía básicamente a América Latina, los proyectos para esta área percibieron en 1995 el 54% de los recursos, mientras que los dirigidos a los países africanos contaron con el 20%. A partir de 2002 la nueva orientación hacia África del Gobierno Canario produce un cambio, de tal forma que los proyectos destinados a América Latina pasaron a percibir ese año menos de la mitad, el 26%; mientras que los proyectos para el continente africano se incrementaron en más del doble, pasando al 42%. La nueva orientación africana se aprecia en las resoluciones de las convocatorias públicas, de tal

[37]Véase artículo 5 del Anteproyecto de Ley Canaria de Cooperación Internacional para el Desarrollo en anexo 2.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

modo que en la de 1999, ocho proyectos de organizaciones no gubernamentales estaban dirigidos a países de América Latina y tres al continente africano; la de 2000, siete fueron para Latinoamérica y cinco para África; la de 2001, cinco se dirigieron a América Latina y ocho a África; la de 2002 hubo empate, siete en Latinoamérica y siete en África; la de 2003, cuatro fueron para América Latina y nueve para África; la de 2004, siete para países latinoamericanos y doce para países africanos; y la de 2005, nueve se dirigieron a América Latina y doce para África (ver tabla 6.4).

Tabla 6.4. Organizaciones no gubernamentales beneficiarias, destino de los proyectos y monto, expresado en miles de € de las resoluciones de convocatorias públicas para proyectos de cooperación al desarrollo

1999[38]	2000[39]	2001[40]	2002[41]	2003[42]	2004[43]	2005[44]
Cruz Roja Española de Las Palmas (proy. en Guinea Ecuatorial) 139,3 €	Coop. Canaria (proy. en Senegal) 75,7 €	Coop. Canaria (proy. en Senegal) 69,1 €	Fundescan (proy. en Cuba) 125,6 €	Fundescan (proy. en Cuba) 127,1 €	Fundescan (proy. en Cuba) 107,2 €	Fundescan (proy. en Cabo Verde) 64,0 €
Fundescan (proy. en Cuba) 129,7 €	Fundescan (proy. en Cuba) 131,7 €	Fundescan (proy. en Cuba) 120,0 €	Asociación Atamán (proy. en Ecuador) 150,0 €	Fundescan (proy. en Cabo Verde) 61,4 €	Proclade Canarias (proy. en Argentina) 24,8 €	Proclade Canarias (proy. en Argentina) 35,2 €

[38] Decreto 610/1999, de 2 de diciembre, del Presidente del Gobierno, por el que se resuelve la convocatoria de transferencias destinadas a la realización de Proyectos de Cooperación al Desarrollo, efectuadas mediante Orden de 5 de abril de 1999. Boletín Oficial de Canarias 2000/053 de 1 de mayo de 2000.

[39] Viceconsejería de Acción Exterior y Relaciones Institucionales. Resolución de 28 de diciembre de 2000, por la que se resuelve la convocatoria de transferencias destinadas a la realización de proyectos de cooperación al desarrollo, convocadas mediante Decreto 144/2000, de 18 de mayo, del Presidente del Gobierno. Boletín Oficial de Canarias 2001/021 de 14 de febrero de 2001.

[40] Decreto 299/2001, de 7 de diciembre, del Presidente, por el que se resuelve la convocatoria de transferencias destinadas a la realización de proyectos de cooperación al desarrollo, convocadas mediante Decreto 99/2001, de 14 de mayo. Boletín Oficial de Canarias 2002/002 de 4 de enero de 2002.

[41] Decreto 280/2002, de 5 de diciembre, del Presidente, por el que se resuelve la convocatoria de transferencias destinadas a la realización de proyectos de cooperación al desarrollo, convocadas mediante Decreto 69/2002, de 29 de mayo. Boletín Oficial de Canarias 2002/173 de 30 de diciembre de 2002.

[42] Decreto 398/2003, de 25 de noviembre, del Presidente, por el que se resuelve la convocatoria de subvenciones destinadas a financiar proyectos de cooperación al desarrollo realizados por Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGDs), efectuada por Orden del Vicepresidente de 6 de junio de 2003. Boletín Oficial de Canarias 2003/242 de 12 de diciembre de 2003.

[43] Comisionado de Acción Exterior. Resolución de 30 de julio de 2004, por la que se resuelve la convocatoria de subvenciones destinadas a financiar proyectos de cooperación al desarrollo realizados por Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGDs) efectuada por Resolución de 21 de abril de 2004. Boletín Oficial de Canarias 2004/161 de 20 de agosto de 2004.

[44] Comisionado de Acción Exterior. Resolución de 26 de julio de 2005, por la que se resuelve la convocatoria de subvenciones destinadas a financiar proyectos de cooperación al desarrollo realizados por las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGDs), efectuada por Resolución de 18 de febrero de 2005. Boletín Oficial de Canarias 2005/157 de 11 de agosto de 2005.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

1999[38]	2000[39]	2001[40]	2002[41]	2003[42]	2004[43]	2005[44]
Amigos de la Tierra (proy. en Venezuela) 57,6 €	Fundescan (proy. en Cabo Verde) 36,9 €	Cruz Roja Las Palmas (proy. en Cabo Verde) 92,1 €	Fundescan (proy. en Cabo Verde) 64,2 €	Fundación paz y solidaridad canaria (proy. en Cuba) 132,1 €	Fundescan (proy. en Cabo Verde) 81,9 €	Asoc. Coop. Canarias América (proy. en Argentina) 52,2 €
Cruz Roja Tenerife (proy. en Nicaragua) 34,8 €	Cáritas Diocesana Tenerife (proy. en Costa de Marfil) 123,9 € 123.906€	Fundescan (proy. en Cabo Verde) 50,9 €	Coop. Canaria (proy. en Gambia) 46,3 €	Asoc. Can. Coop. y Solid. Internac. (proy. en Cuba) 136,3 €	Asoc. La Casa de África (proy. en Senegal) 31,8 €	Médicos del Mundo (proy. en Mauritania) 115,5 €
Coop. Canaria (proy. en Cabo Verde) 76,5 €	Cruz Roja Española Tenerife (proy. en Guatemala) 79,0 €	Cruz Roja Las Palmas (proy. en Cabo Verde) 17,0 €	Fund. Paz y Solid. (proy. en Cuba) 94,0 €	Proclade Canarias (proy. en Argentina) 56,3 €	Proclade Canarias (proy. en Argentina) 45,1 €	Fund. Paz y Solid. Can. (proy. en Cuba) 73,8 €
Coop. Canaria (proy. en Bolivia) 27,0 €	Cruz Roja Española Las Palmas (proy. en Ruanda) 76,8 €	Proclade Canarias (proy. en Argentina) 16,9 €	Cáritas Diocesana Tenerife (proy. en Mauritania) 82,2 €	Médicos del Mundo (proy. en Mauritania) 93,2 €	Coop. médica Canarias Sahel (proy. en Mauritania) 37,5 €	MPDLC (proy. en Senegal) 63,8 €
Cáritas Diocesana Tenerife (proy. en Perú) 60,2 €	Fund. Paz y Solid. Can. (proy. en Cuba) 32,0 €	MPDLC (proy. en Marruecos) 52,4 €	Proclade (proy. en Argentina) 76,7 €	Comité Can. Solid. con los pueblos (proy. en África) 56,8 €	Fund. Jóvenes del Tercer Mundo (proy. en República Dominicana) 74,5 €	Asoc. Can. de Coop. y Solid. Int. (proy. en Mauritania) 61,2 €
Cáritas Diocesana Tenerife (proy. en Ecuador) 68,8 €	Adecop Canarias (proy. en Colombia) 50,9 €	Comité Can. de Sol. con los pueblos (proy. en Brasil) 96,9€	Cruz Roja Las Palmas (proy. en Cuba) 43,5 €	Cruz Roja Española (proy. en Cuba) 35,0 €	Asoc. Idea (proy. en Honduras) 52,2 €	Cruz Roja Española Las Palmas (proy. en Mauritania) 72,0 €
Cáritas Diocesana de Canarias (proy. en Bolivia) 34,2 €	Proclade (proy. en Argentina) 4,3 €	Médicos del Mundo (proy. en Mauritania) 119,4 €	Asoc. Can. de Coop. y Solid. (proy. en Mauritania) 69,3 €	MPDLC (proy. en Marruecos) 109,0 €	Médicos del Mundo (proy. en Mauritania) 122,1 €	Asamblea de Coop. por la Paz (proy. en Senegal) 80,1 €
Médicos del Mundo (proy. en Mauritania) 120,4 €	Cáritas Diocesana de Canarias (proy. en Bolivia) 145,4 €	Fundación ECCA (proy. en Cabo Verde) 120,2 €	MPDLC (proy. en Marruecos) 43,0 €	Coop. médica Canarias Sahel (proy. en África) 16,4 €	Asoc. La Casa de África (proy. en Guinea Bissau) 30,0 €	MPDLC (proy. en Marruecos) 71,6 €
Comité Can. Solid. con los pueblos (proy. en Brasil) 92,7 €	Asoc. Atamán (proy. en Ecuador) 28,9 €	MPDLC (proy. en Senegal) 110,1 €	Asoc. Can. Amigos de El Salvador (proy. en El Salvador) 46,6 €	Cruz Roja Española Las Palmas (proy. en Mauritania) 81,2 €	Asoc. Can. deCoop. y Solid. Int. (proy. en Mauritania) 27,6 €	Coop. médica Canarias Sahel (proy. en Mauritania) 150,0 €
	Médicos del Mundo (proy. en Mauritania) 117,0 €	Curz Roja Las Palmas (proy. en Venezuela) 111,4 €	Cáritas Diocesana de Can. (proy. en Bolivia) 57,9€	MPDLC (proy. en Senegal) 57,0 €	Soc. españ. de ornitología (proy. en Marruecos) 132,0 €	Asoc. La Casa de África (proy. en Guinea Bissau) 88,0 €
		Asoc. Atamán (proy. en Ecuador) 14,8 €	Fund. Escuela de Negocios MBA (proy. en Cabo Verde) 30,1 €	Fund. CEAR (proy. en Senegal) 92,5 €	Cruz Roja Española Tenerife (proy. en Cabo Verde) 36,8 €	Asoc. Can. Siembra (proy. en Guatemala) 23,4 €

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

1999[38]	2000[39]	2001[40]	2002[41]	2003[42]	2004[43]	2005[44]
				Fund. Escuela de Negocios MBA (proy. en África) 60,0 €	Fund. Paz y Solid. Can. (proy. en Cuba) 137,1 €	Asoc. IDEA (proy. en Honduras) 33,1 €
					Cáritas Diocesana Can. (proy. en Bolivia) 57,9 €	Centro de Estudios Amazónicos (proy. en Uruguay) 40,7 €
					MPDLC (proy. en Senegal) 55,7 €	Fund. Salud y Sociedad Enfermeras Mundo (proy. en Venezuela) 91,6 €
					CEAR (proy. en Senegal) 60,0 €	CEAR (proy. en Senegal) 134,4 €
					Asamblea de Coop. por la Paz (proy. en Senegal) 24,0 €	Fundescan (proy. en Cuba) 125,9 €
					Fund. Escuela de Negocios MBA (proy. en África) 60,0 €	Fund. Escuela de Negocios MBA (proy. en Marruecos) 27,4 €
						Asoc. La Casa de África (proy. en Guinea Bissau) 28,3 €
						Proclade Canarias (proy. en Perú) 16,8 €
Total: 843,3 € América Latina: 8 proy. África: 3 proy.	Total: 903,6 € América Latina: 7 proy. África: 5 proy.	Total: 991,6 € América Latina: 5 proy. África: 8 proy.	Total: 1.051,0 € América Latina: 7 proy. África: 7 proy.	Total: 1.115,0 € América Latina: 4 proy. África: 9 proy.	Total: 1.200,0 € América Latina: 7 proy. África: 12 proy.	Total: 1.450,0 € América Latina: 9 proy. África: 12 proy.

Elaboración propia basada en datos oficiales de los decretos de resolución de las convocatorias públicas.

Asimismo, los baremos que se aplican en las convocatorias públicas, se elaboran en función de los intereses del momento, aunque se camuflan con criterios establecidos por las organizaciones internacionales en la lucha contra la pobreza; así tenemos que en la convocatoria de 2000 los proyectos en países con vínculos históricos y culturales con Canarias recibían sesenta

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

y dos puntos, mientras que los orientados a combatir situaciones de pobreza tan solo lograban dieciséis[45]. En la convocatoria de 2001, se tuvo en cuenta los indicadores básicos del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) asignando diez puntos a proyectos destinados a países priorizados por el CAD, pero esta valoración quedó anulada por la puntuación que se estableció para los proyectos dirigidos a Senegal, Mauritania, Cabo Verde, Marruecos, Guinea Ecuatorial, Cuba, Venezuela, Argentina, Uruguay y Brasil, a los que se otorgaban cincuenta puntos[46], de tal modo, que se le dio mayor puntuación a los proyectos dirigidos a algunos países con los cuales el Gobierno Canario intenta favorecer el clima inversor, así en la convocatoria de 2001, de los ocho proyectos aprobados para el continente africano, la mitad fueron a Cabo Verde, un país en el cual los inversores del sector turístico canario tratan de introducirse porque les resulta más rentable, ya que cuentan con mano de obra abundante y barata, y materias primas, clima, territorio y espacio, a su plena disposición. La conjunción de baremos con puntuaciones tan dispares como las señaladas, hace que tengamos una cooperación tipo camaleón, que aparece como AOD, pero de forma camuflada obedece, parcialmente, a intereses ligados a los planes de internacionalización de la economía regional y se otorgan para favorecer el clima inversor.

Los fondos orientados hacia África se han incrementado de forma constante (ver tabla 6.5), detectándose un pico en el año 2001 que, como señala Álamo Vera, F. (coord.) (2005: 121), se corresponde con el acuerdo de cooperación puntual entre PROMEX (Centro de Promoción del Turismo, de las Inversiones y de las Exportaciones de Cabo Verde) y PROEXA (Sociedad Canaria de Fomento Económico) por un importe de 300.000 euros destinados a Cabo Verde. Estos aumentos van a coincidir en

[45]Véase la base sexta que se refiere a los criterios de concesión y baremación aplicable de la convocatoria publicada en el Decreto 144/2000, de 18 de mayo. Boletín Oficial de Canarias 2000/71 de 9 de junio de 2000.

[46]Véase la base décimo tercera que se refiere a los criterios de valoración y baremo aplicable de la convocatoria publicada en el Decreto 99/2001, de 14 de mayo. Boletín Oficial de Canarias 2001/067 de 30 de mayo de 2001.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

el tiempo con el desarrollo del programa comunitario para regiones ultraperiféricas INTERREG III B Madeira-Azores-Canarias.

Tabla 6.5. Evolución de los fondos de cooperación con África

1999	2000	2001	2002	2003	2004
1,3 mill. €	1,7 mill. €	2,7 mill. €	1,9 mill. €	2,0 mill. €	2,4 mill. €

Álamo Vera, F. (coord.) (2005: 121)

En el marco de INTERREG III B Madeira-Azores-Canarias desarrollado en África con fondos europeos, se llevaron a cabo en 2004 los siguientes programas[47]:

- la primera fase del programa de apoyo a la Formación de la Lengua Española en la Región de Agadir (Marruecos), que tiene como objetivo propiciar el aumento del uso del español y conocimiento de la realidad canaria en la población marroquí en general, y en los operadores económicos y empresariales en particular.
- el programa de Cooperación Canarias-Cabo Verde, en el marco de asistencia técnica para el desarrollo turístico de Maio y Boa Vista, que tiene como objetivo exportar hacia Cabo Verde y en particular a las Islas de Maio y Boa Vista, los conocimientos que sobre el sector turístico tiene Canarias.
- el proyecto www.africainfomarket.org, que tiene como objetivo proveer de información y servicios de valor añadido a empresas e instituciones de Canarias, sobre África occidental y, al mismo tiempo, convertirse en centro de información y promoción de la cooperación al desarrollo y la cultura entre los dos territorios.

Los proyectos con cargo a los fondos de INTERREG III B se presentan como acciones en cooperación al desarrollo, sin embargo, su

[47] Memoria PROEXA 2004.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

finalidad está ligada a la expansión comercial, así, el curso de español en Agadir (CURESMA), desarrollado por Radio ECCA está destinado fundamentalmente a empresarios marroquíes, una manera, a través del conocimiento de la lengua, de entablar relaciones comerciales. En cuanto al proyecto con Cabo Verde, su finalidad es la exportación de los servicios profesionales del sector turístico canario en ese país.

La utilización de los recursos de la cooperación canaria para fines de carácter comercial e inversor queda reflejada con mayor claridad en la cooperación directa, no sometida a convocatoria pública. Los únicos datos disponibles al respecto son los que aparecen en la Memoria de la Dirección General de Relaciones con África, así que nos atenemos a los mismos para nuestro análisis. Según este documento, la Sociedad Canaria de Fomento Económico (SOFESA), entidad pública dependiente de la Consejería de Economía y Hacienda para el desarrollo de las empresas y su expansión, recibió de los fondos de la cooperación canaria 120.202€ en 2000 y 30.000€ en 2002 para inversiones en África; de igual modo, PROEXA se benefició de los fondos de la cooperación en 2001 con 33.335€ para el fomento de inversiones en África.

Otro ejemplo de esta orientación ha sido la concesión de subvenciones, tanto indirecta como directa, a entidades como la Escuela de Negocios MBA, que tiene sede en Canarias, aunque es un centro extranjero que imparte enseñanzas con arreglo al sistema educativo británico[48]. La MBA ha recibido de forma continuada desde 2002 subvenciones con cargo a la convocatoria pública, así ese año recibió 30.156€; el año siguiente 60.000€; en 2004 recibió 60.000€ y en 2005 obtuvo de la convocatoria pública 27.448€; a lo que se añade una subvención directa, que en 2003 fue de 147.299€, que hace un total (sin contar la subvención de 2005) de

[48]Orden de 20 de abril de 1998, por la que se autoriza a la Fundación Escuela de Negocios MBA para el funcionamiento de dos centros en la Comunidad Autónoma de Canarias para la impartición de enseñanzas de nivel universitario conforme al sistema educativo vigente en el Reino Unido. Boletín Oficial de Canarias 1998/067, de 1 de junio de 1998.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

297.455€[49] entre 2002 a 2004. En la Escuela de Negocios MBA de Las Palmas, el costo por curso asciende a 4.900€ por alumno, por tanto no podemos considerarla como una organización sin fines de lucro, más bien estamos en presencia de una entidad que busca introducirse en el mercado africano con un coste mínimo a base de fondos de la cooperación canaria.

El interés de la cooperación canaria en África occidental se corresponde con el incremento de inversiones de empresas canarias en esa región. De diecisiete países en los que cuarenta y una empresas canarias tenían inversiones en 2003, trece son africanos (ver tabla 6.6).

Tabla 6.6. Empresas canarias con inversiones en África occidental, países y proyectos desarrollados

Empresa	País	Proyecto
Licores de Canarias	Ghana	Comercialización licores y cremas
Manduar	Senegal	Construcción de un complejo turístico
Marta-Mar	Sierra Leona	Instalación aserradero complementario
Sucesores de Miguel Herreros	Senegal	Implantación para comercialización de prendas de tejidos de fibra sintética, alfombras, prendas y complementos de vestir, mantas, sombreros, etc.
Litografía A. Romero, S.A.	Yemen, Libia, Marruecos Níger, Burkina Faso, Camerún	Comercialización de papel para elaboración de cajas de tabaco
TIC (Tiendas Informáticas de Canarias, S.L.	Senegal	Apertura de tienda de informática
Prodaute	Senegal	Comercialización de leche y sus derivados, aceite de mesa y vinos

[49]Memoria [1995-2004] Dirección General de Relaciones con África. Gobierno de Canarias, 2005, pág. 71.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

Empresa	País	Proyecto
Creaform	Senegal	Creación de una empresa de consultoría y formación destinado a entidades públicas y privadas
Molinos El Guanche	Senegal	Comercialización de gofio, maíz, trigo y cereales
Top-car	Senegal	Ventas, distribución coches nuevos y usados, repuestos y servicios posventa
Saharaplast	Marruecos	Instalación y puesta en marcha de una planta de productos plásticos para cubrir necesidades sector pesquero
Corporación 5	Cabo Verde	Implantación para el asesoramiento estratégico dirigido al sector turístico
Lanzarote Cargo	Cabo Verde, Marruecos, Mauritania, Senegal	Creación de una línea aérea para el transporte de mercancías a: Cabo Verde, Mauritania, Marruecos y Senegal
Canalai Canarias S.L.	Cabo Verde	Exportación de productos alimenticios canarios de Canarias a Cabo Verde
Agacan, S.A.R.L.	Marruecos	Establecimiento de una unidad de producción de mobiliario de jardín en fibra de vidrio en Agadir
Valsons Traders, S.L.	Mauritania	Establecimiento de filial en Nouachok para venta de materiales plásticos para la minería y pesca
Química Aplicada Canaria	Marruecos	Establecimiento de un almacén de distribución de productos de limpieza en la ciudad de Agadir
Siemens Maquinaria R.I.M.	Mauritania	Implantación de una filial del consorcio de construcción y maquinaria en Nouadhibou
Pescan, S.L.	Cabo Verde, Senegal, Ghana, Mauritania, Marruecos	Desarrollo de las actividades de exportación de las empresas consorciadas (Zumos Libbys, Cafés Careca, Mapacasa, Pastas La Isleña)
ACSA, S.A.	Senegal	Constitución de una fábrica de turbinas eólicas en Senegal

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

Empresa	País	Proyecto
Gramobel, S.L.	Territorio ocupado por Marruecos	Establecimiento de dos unidades de producción de mobiliario en Dakhla y el Aaiún
Fromage Fleur d`Argane	Marruecos	Fabricación de quesos artesanales estilo canarios
Talleres Mecánicos Islas S.L.	Marruecos	Apertura de un taller de reparaciones hidráulicas en Agadir
Mega Ram Informática de Canarias S.L.	Cavo Verde	Apertura de un almacén de distribución de productos y servicios informáticos y reparación
Agalcorde S.A.R.L.	Marruecos	Creación de un almacén de distribución de productos para la pesca artesanal y representación de productos desengrasantes y limpiadores eléctricos industriales
Consultores Canarios de Control de Calidad y Asistencia Técnica S.L.	Marruecos	Apertura de laboratorios de control de calidad para la realización de estudios geotécnicos y ensayos de materiales

Elaboración propia basada en datos de PROEXA

En 2006, la empresa canaria Domingo Alonso instalada en Cabo Verde desde 2001, duplicó su flota de vehículos de alquiler y en ventas rozó su techo de mercado. Asimismo, se han realizado estudios de viabilidad de inversiones en el mercado africano con el menor riesgo posible, como por ejemplo el encargado en 2003 por Manduar, S.L. para calcular los costos de ejecución de las obras de un complejo turístico en Senegal en función de los precios de los materiales y la mano de obra; o el estudio de mercado elaborado por Edei Consultores para la empresa Dam Video Insular, S.L., en el que se hizo una prospección de los mercados situados en el área de África occidental para detectar si existen incentivos potenciales para que

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

Dam Video Canarias inicie su introducción en dichos mercados, los países analizados fueron: Senegal, Marruecos, Cabo Verde y Mauritania.

En materia de transferencia de tecnología, desde PROEXA se ha apoyado a empresas canarias para que participen en licitaciones internacionales como han sido la de L & R Ingeniería para la utilización de la energía de manantial para la electrificación del valle del río Senegal, y el estudio y supervisión de los trabajos de saneamiento sobre aguas pluviales de la villa de Rufisque en Senegal.

Comprendemos que el Gobierno Canario intente dirigir la AOD hacia los países en donde hay mayor volumen de inversiones canarias y perspectivas de futuros negocios, pero de este modo se desplaza el objetivo de la cooperación al desarrollo —lucha contra la pobreza— hacia una intención de carácter instrumental —favorecer el clima inversor—.

La Ayuda Oficial al Desarrollo tiene como objetivo la lucha contra la pobreza, esto obliga a cualquier entidad que pretenda hacer cooperación al desarrollo a guiarse por criterios que efectivamente cumplan con ese objetivo. Para tal fin, Naciones Unidas ha establecido básicamente dos indicadores, por una parte, que estén dirigidos a los PMA, es decir los más pobres del mundo, y por otra, que se inviertan en SSB, es decir en educación y salud básica, población y salud reproductiva, abastecimiento de agua y saneamiento, y ayuda multisectorial a Servicios Sociales Básicos.

En relación a la orientación hacia los PMA, el peso que los países subsaharianos de la costa occidental africana han adquirido desde 2001 en adelante en la cooperación canaria, y la ayuda humanitaria destinada a la población saharaui de los campamentos de refugiados en Tinduf, explican el elevado peso relativo de los PMA en la cooperación canaria. Así en 2004, cinco países y territorios africanos, clasificados entre los PMA, recibieron

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

casi dos tercios de la AOD regional, cantidades que representaron el 29,82% de la AOD canaria que se destinó a los PMA[50].

6.6. DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DE LA AYUDA CANARIA

En cuanto a los Servicios Sociales Básicos, los documentos de Seguimiento PACI, indican que la cooperación canaria dedicó un 64,31% y un 34,13% en 2003 y 2004, respectivamente, a los SSB; las previsiones para 2006 son de un 30,59%[51] a estos sectores. Cabe destacar la ampliación de la atención primaria de salud en Nouadhibou (Mauritania) realizada por Médicos del Mundo con subvenciones del Gobierno Canario, así como el Plan de Modernización Municipal de Cabo Verde ejecutado directamente por el Gobierno.

Según la Memoria de la Dirección General de Relaciones con África del Gobierno Canario, entre 1995 y 2004 la ayuda sectorial dirigida a África ha sido la siguiente: 42,2% para Infraestructuras Sociales y Servicios; 1,5% para Infraestructura Económica y Servicios; 4,1% para Sectores Productivos; 6,3% para Multisectorial; y 44,1% para Ayuda de Emergencia.

6.7. LA AOD DE LAS ENTIDADES LOCALES

En relación a la AOD de instituciones locales como Cabildos y Ayuntamientos, hay que señalar que el Cabildo de Gran Canaria es una de las instituciones públicas canarias que consignaba en sus presupuestos entre cien a quinientos millones de pesetas para solidaridad y cooperación, contando hasta 2003 con una Vicepresidencia de Cooperación y Solidaridad. Esta situación cambió con la nueva legislatura del Cabildo, en la que desapareció dicha Vicepresidencia, pasando las funciones en materia de cooperación a la Consejería de Asuntos Sociales. El Cabildo de Tenerife también cuenta con fondos para AOD, así como el resto de los Cabildos

[50] *Seguimiento PACI-2004*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2006, pág. 162.
[51] Plan Anual de Cooperación Internacional 2006. Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, 2006, pág. 79.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

insulares; sin embargo, la ausencia de informes impide disponer de datos. En cualquier caso, la cooperación municipal, por estar más cerca de los ciudadanos ha sido receptiva a los planteamientos de solidaridad que de forma reiterada muestra la sociedad canaria, ya que no sólo dedican recursos, sino que se ha institucionalizado como área de actuación municipal mediante la creación de Concejalías de Solidaridad (ver tabla 6.7).

Tabla 6. 7. Municipios canarios con presupuesto propio en cooperación y solidaridad

GRAN CANARIA	LANZAROTE	FUERTEVENTURA	TENERIFE	HIERRO	LA GOMERA	LA PALMA
Arucas	Haría	Antigua	Sta. Cruz	Valverde	San Sebas-tián	Garafia
Aguimes	San Bartolomé	Puerto del Rosario	Garachico		Agulo	Los Llanos de Aridane
Firgas		Tuineje	Los Realejos			Breña Alta
Ingenio			El Tanque			San Andrés y Sauces
Las Palmas			La Victoria de Acentejo			Puntallana
Mogán						Sta. Cruz de La Palma
Moya						
San Bartolomé						
San Nicolás						
Santa Brígida						

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

GRAN CANARIA	LANZAROTE	FUERTEVENTURA	TENERIFE	HIERRO	LA GOMERA	LA PALMA
Santa Lucía						
Guía						
Tejeda						
Telde						
Valsequillo						
San Mateo						
Valleseco						

Fuente: AECI-FEMP: *La Cooperación Descentralizada de los Entes Locales. Informe 1998-1999.* Madrid: AECI, 1999

6.8. LA PLANIFICACIÓN DE LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO EN CANARIAS

Si bien en Canarias aún no se dispone de una ley internacional de cooperación al desarrollo, desde el Gobierno se ha elaborado un Plan Director para el período 2004-2007[52], considerado como el instrumento básico de la política de cooperación al desarrollo en la región, ya que contempla los objetivos y principios, las prioridades, los instrumentos, los actores, órganos, evaluación, y recursos financieros. Dada la importancia que este documento tiene, nos proponemos realizar un análisis del mismo, respondiendo a dos interrogantes:

[52] Plan Director de Cooperación para el Desarrollo 2004-2007. Gobierno de Canarias.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

- ¿Se dirige la ayuda canaria hacia los países que más la necesitan?
- ¿Está orientada hacia los sectores sociales básicos?

En relación a la orientación geográfica, el documento señala como objetivo concentrar los recursos en virtud del principio de mayor eficiencia, y del nivel de vinculación histórica, geográfica, comercial y cultural respecto de las áreas beneficiarias. En base a ello, establece los siguientes criterios para que un país o área sea considerada prioritaria para la cooperación canaria: en primer lugar, los que son preferentes para la cooperación española; en segundo lugar, los que tengan un nivel insuficiente de desarrollo humano; y en tercer lugar, aquellos con los que Canarias tenga o haya tenido vínculos geográficos, culturales, históricos y acoja a un gran número de canarios o tenga una tradición comercial. Debemos señalar al respecto, que para que el tercer criterio se sostenga habría que demostrar la mayor eficiencia de los recursos asignados a aquellos países cultural o históricamente más vinculados a Canarias, algo que no han hecho los responsables de la cooperación canaria; la vinculación histórica vale como argumento para una cierta preferencia, pero no puede establecerse como criterio para la distribución de los recursos de la ayuda. Por otra parte, se intenta vincular la cooperación con la atención a los emigrantes canarios en el exterior, aspecto analizado en otros apartados y que consideramos debe desvincularse de la cooperación, especialmente a partir de la elaboración del Plan de Seguimiento 2004 de la Agencia Española de Cooperación que no considera las partidas para los emigrantes canarios como AOD.

Atendiendo a los criterios anteriores se definen como prioritarias las siguientes áreas geográficas y países: en el Magreb, Marruecos, Mauritania, Población saharaui, y Argelia; en África Subsahariana, Senegal, Guinea Ecuatorial y Cabo Verde; en Iberoamérica, Cuba, Venezuela, Brasil y Uruguay. Al respecto, debemos señalar que, dada la necesidad de concentrar los recursos, no están muy claras las razones para incluir Argelia como área prioritaria para la cooperación canaria, teniendo en cuenta que

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

ese país no forma parte de nuestro entorno más próximo y que según su renta per cápita está considerado como un país de renta media alta, lo cual no significa que no hayan colectivos empobrecidos, pero también en cierto que respecto a los más pobres su nivel de desarrollo lo coloca en mejores condiciones para acceder a los mercados internacionales beneficiándose de los efectos dinámicos del intercambio comercial. En relación a los países de África Subsahariana, Guinea Ecuatorial disponía en 2005 de una renta per cápita de 19,780 $; teniendo en cuenta que la renta per cápita de España en 2005 era de 22.328 $, no parece que Guinea Ecuatorial esté necesitada de recursos externos en forma de AOD; otro asunto es la distribución de esta renta, ya que a pesar de ser tan elevada, este país ocupa el puesto 121 (de 177) en el Índice de Desarrollo Humano debido a sus limitados logros en materia social, todo ello nos indica una fuerte concentración de la riqueza en los sectores vinculados a la explotación del principal recurso del país, el petróleo, sin que los beneficios lleguen al resto de la población, por lo que parece más racional presionar de alguna manera, en el sentido de que se realice una distribución más equitativa de la riqueza. Por otra parte, habría que preguntarse por qué el Plan Director no incluye a Guinea Conakry y Guinea Bissau como áreas prioritarias, teniendo en cuenta que ocupan, respectivamente, los puestos 156 y 172 del IDH. Desde el punto de vista histórico, dichos países no fueron colonias españolas; sin embargo, lo mismo ocurre con Senegal y Cabo Verde, que están considerados como países prioritarios de la cooperación canaria. Parece razonable que el nivel de pobreza de los países se constituya en un criterio determinante en la asignación de la ayuda, tal como se plantea en la filosofía a nivel internacional en materia de cooperación.

En cuanto a la orientación social, el Plan Director contempla como prioridades sectoriales los siguientes aspectos: necesidades sociales básicas; inversión en capital humano; defensa de los derechos humanos y desarrollo de la sociedad civil; desarrollo del tejido productivo; protección y

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

sostenibilidad del medio ambiente; y ayuda humanitaria y de emergencia. Podemos apreciar que entre las prioridades sectoriales aparecen las necesidades sociales básicas, sobre todo las referidas a salud, educación e infraestructuras básicas, así como la defensa de los derechos humanos y desarrollo de la sociedad civil; pero en el apartado sobre protección y sostenibilidad del medio ambiente se contempla un epígrafe referido al turismo sostenible, que tras su lectura, no queda claro si responde a las necesidades de los sectores más pobres de los países receptores o si responde a los intereses de los sectores empresariales canarios dedicados al sector turístico. Para aclarar nuestro punto de vista, transcribiremos el epígrafe en cuestión, que dice lo siguiente: *Turismo sostenible. Canarias es un destino turístico de reconocido prestigio a nivel mundial, y este sector desempeña un papel muy relevante a nivel económico y social. El objetivo es aprovechar lo positivo de nuestra experiencia, promoviendo en los países receptores de nuestras ayudas una oferta turística diversificada basada en la valoración del entorno como recurso a proteger y en la potenciación del elemento cultural, como elemento diferenciador frente a otros destinos*[53]. No parece claro en este epígrafe el objetivo de la lucha contra la pobreza, más bien se infiere un estímulo para introducirse en el negocio turístico de esos países; cuestión que nos parece lógico, siempre y cuando no se enmascare como cooperación al desarrollo a efectos de beneficiarse de unos recursos en cooperación ya de por sí bastante escasos dada la magnitud de las circunstancias que aquejan a las poblaciones empobrecidas de estos países.

Los recursos de la cooperación canaria se han incrementado notablemente en los últimos años, esta situación implica una gran oportunidad para la cooperación en esta región, por esta razón aportamos algunas ideas que, bajo nuestro punto de vista, deben estar recogidas en el Plan Director de la cooperación canaria. Por una parte, el Plan debe establecer etapas progresivas, realistas, para alcanzar el 0,7% del PIB

[53]Plan Director de Cooperación para el Desarrollo 2004-2007. Gobierno de Canarias, pág. 17.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

regional en un período razonable de tiempo; por otra parte, la lucha contra la pobreza debe ser el objetivo central y rector del Plan, esto que parece obvio, no lo es si tenemos en cuenta que en muchos casos la retórica domina los documentos programáticos en esta materia; por esta razón, los Objetivos del Milenio deben ser el marco de trabajo de mínimos con el horizonte de 2015 para su consecución, los instrumentos y las estrategias deben privilegiar a la población más empobrecida y demostrar que tienen impacto en su desarrollo; el Plan debe mantener a lo largo de su vigencia la prioridad presupuestaria para necesidades sociales básicas; en materia comercial el Plan debe hacer propuestas a la Unión Europea, que es quien tiene las competencias en materia arancelaria, para el logro de unas relaciones económicas justas y equitativas entre el Norte y el Sur; el Plan debe promover integrar la estrategia canaria de cooperación en los planes nacionales de lucha contra la pobreza de los países beneficiarios; por último, debe facilitar y promover la participación de organizaciones sociales tanto de Canarias como de los países receptores de la cooperación, una participación que no se debe reducir sólo a la gestión y ejecución de la cooperación, sino también a la discusión y diseño de planes y políticas asociadas con el desarrollo. Entendemos que hay muchas presiones para utilizar la AOD como instrumento comercial, así como para la internacionalización de la economía canaria, sin embargo, pensamos que son ámbitos de actuación diferenciados por lo que deben tener instrumentos también diferenciados.

Formando parte de esta línea de pensamiento respecto de África, se ha abierto un debate en los últimos años sobre la Reserva de Inversiones de Canarias (RIC) con la petición de los empresarios para que la RIC se invierta en África. La acumulación de estos fondos, que hasta ahora no se han materializado, abre la posibilidad de que Canarias contribuya al desarrollo de los países de su entorno; sin embargo, como advierte González Viéitez, no hay ninguna seguridad de que el destino de la RIC en

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

el exterior sea para fines de desarrollo, ya que también podrían acabar en paraísos fiscales o en actividades especulativas[54]. No obstante, con el volumen de recursos provenientes de la RIC podría crearse un Fondo Canario de Cooperación al Desarrollo en África Occidental (FCCDAO), que junto con los recursos de otros agentes locales y autonómicos dinamice la cooperación en la región. Para garantizar el destino en la lucha contra la pobreza, habría que definir, en colaboración con los gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil de los países a los que se destinen dichos recursos, una estrategia y un Plan Canario de Cooperación al Desarrollo en los Países Africanos Vecinos (PCCDPAV), dependiente del FCCDAO, con lo cual se optimizaría la cooperación en cantidad y calidad, con criterios homogéneos, estables y en sectores que impulsen el desarrollo. En estos planes, las empresas podrían tener un papel significativo, pero en cualquier caso subordinadas al PCCDPAV, pues no hay que olvidar que la RIC es dinero público y si el Estado lo deja en manos de los empresarios, estaremos asistiendo a su privatización.

6.9. LA CASA ÁFRICA

La comisión mixta Canarias-Estado en su reunión de julio de 2004 acordó crear en Canarias la Casa África, reconociendo el importante papel que la región cumple en las relaciones con el continente africano. El 26 de junio de 2006, tras meses de arduas negociaciones entre el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y las autoridades regionales, se firmó el convenio constitutivo de la nueva institución que tendrá su sede en la ciudad de Las Palmas y en la que participan el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, el Gobierno Canario, el Ayuntamiento de Las Palmas, y los Cabildos Insulares. La Casa África se inscribe en la política del gobierno central hacia el continente vecino y forma parte de otras entidades similares como la Casa de América, con sede en Madrid, y la Casa Asia, con

[54]González Viéitez, A.: *La RIC y el desarrollo transfronterizo.* La Provincia, 1 de Octubre de 2003. Las Palmas.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

sede en Barcelona. En relación a la creación de la Casa África su actual director, el diplomático Alfonso Ortiz, llevó a cabo una serie de reuniones con entidades y asociaciones civiles con el propósito de recoger propuestas para la nueva institución, dado que será una herramienta importante en las relaciones España-África. Desde diferentes ámbitos se ha desarrollado un debate sobre la futura orientación de la institución; así, están los que plantean que los aspectos culturales, académicos, de cooperación e integración deben ser prioritarios; mientras que otros sectores, entienden que debe ser un instrumento para la internacionalización de la economía canaria hacia África; de hecho, la Autoridad Portuaria de Canarias inició en 2003, negociaciones con la Consejería de Economía y Hacienda del Gobierno Canario proponiendo que la futura institución se ubicara en la Zona Especial Canaria, un área de baja tributación que, junto con la Dirección General de Relaciones con África y con Proexca formaran un paquete completo en materia comercial y económica, una especie de ventana única para inversiones en el continente. Sin embargo, la propuesta no prosperó y la sede estará finalmente en un edificio de estilo neoclásico de la época del Mando Económico de Canarias, próximo a la sede del Gobierno Civil, que fue diseñado por el arquitecto grancanario Fermín Suárez Valido, construido en 1946 para albergar el Instituto Provincial de Sanidad de Las Palmas en cuya fachada se aprecia la Cruz de Hierro.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

Antiguo Instituto Provincial de Sanidad de Las Palmas de Gran Canaria, sede de la Casa África

Fuente: Navarro Segura, Mª Isabel: *Arquitectura en el Mando Económico de Canarias*. Tenerife: Cabildo Insular de Tenerife, 1982.

Detalle de la fachada del antiguo Instituto Provincial de Sanidad de Las Palmas, sede de la Casa África

Fuente: Navarro Segura, Mª Isabel: *Arquitectura en el Mando Económico de Canarias*. Tenerife: Cabildo Insular de Tenerife, 1982.

La futura Casa África brinda la oportunidad de abrir Canarias al continente africano, en especial hacia nuestro entorno, para ello debe ir más

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

allá de lo que hasta ahora han representado dichas relaciones, dotándolas de contenido social, cultural, antropológico, académico, formativo, de cooperación y solidaridad. La Casa África, si bien es patrimonio de España, debe dar cabida a los africanos asentados en Canarias, se trata de ver al continente desde África, rompiendo la visión etnocéntrica que desde la colonización ha estado presente; promover acciones que permitan la integración de los que llegan y su voluntad de retorno a sus países de origen, haciéndolos partícipes en las actividades desarrolladas en Canarias y en los proyectos de codesarrollo con los países del continente. La Casa África debe tener un contenido global, donde primen objetivos sociales, culturales, informativos, científicos, de solidaridad y cooperación, en el que los jóvenes canarios tomen contacto con una realidad que desconocen o en el peor de los casos conocen de manera deformada; en definitiva, un lugar que sirva de punto de encuentro con las culturas, lenguas, música y gastronomía de los pueblos africanos y españoles.

6.10. FOMENTAR LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

Canarias debe plantearse como objetivo fomentar la cooperación internacional para el desarrollo en su entorno geográfico, para ello es imprescindible llevar a cabo una serie de acciones estratégicas; avanzamos algunas propuestas basándonos, en parte, en el Plan Estratégico Económico y Social de Gran Canaria elaborado por el Cabildo de Gran Canaria[55]. En este sentido, es preciso aprobar la Ley Canaria de Cooperación Internacional al Desarrollo que refleje los principios básicos aceptados internacionalmente; asimismo se hace necesario, la creación de una Viceconsejería de Cooperación Internacional dependiente de la Consejería de la Presidencia con competencias en cooperación internacional al desarrollo y órgano encargado de la coordinación de las

[55] *Gran Canaria Siglo XXI. Acciones estratégicas. Plan Estratégico Económico y Social de Gran Canaria.* Gran Canaria: Cabildo de Gran Canaria, 2001.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

acciones de cooperación del Gobierno Canario; la creación de un Fondo Canario de Cooperación al Desarrollo en África Occidental (FCCDAO), que dinamice el potencial de los diferentes agentes como cabildos, ayuntamientos, ONGDs, empresas y universidades que estén interesados y puedan implicarse en la cooperación al desarrollo en esa región; la elaboración de un Plan Canario de Cooperación al Desarrollo en los Países Africanos Vecinos (PCCDPAV) dependiente del FCCDAO, en cuya preparación debe contarse con la colaboración de los gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil de los países a los que se destinen dichos recursos, definiendo los países objeto de la cooperación canaria, así como los sectores y colectivos a los que se dirige, en este caso, las empresas pueden tener un papel significativo, pero en todo caso, subordinado a los objetivos de la cooperación, es decir la lucha contra la pobreza; elaborar un programa de formación específica en cooperación al desarrollo, una especialización que permita la formación de los cuadros profesionales que trabajan en la administración pública y en las ONGDs, es importante asegurar la calidad del programa, de los contenidos y del profesorado, y que esté vinculado con el mundo de la cooperación; creación de una Agencia Canaria de Cooperación Internacional, un órgano autónomo adscrito a la Presidencia del Gobierno, que se encargue de la gestión, ejecución y control de la política canaria de cooperación internacional al desarrollo; creación, en el marco de la Casa África, de un Centro de Documentación Africana que dé prioridad a las publicaciones, investigaciones y enseñanzas (postgrado y formación continua), sobre temas africanos en estrecha colaboración con las universidades canarias y otras instituciones universitarias africanistas, con las que deberían establecerse intercambios culturales y científicos; y por último, incrementar e impulsar los programas de sensibilización en cooperación internacional y los programas de educación para el desarrollo.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

CONCLUSIONES

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

CONCLUSIONES

Las conclusiones de una tesis se hacen para expresar una serie de ideas que a lo largo del trabajo de investigación se tratan de demostrar, ello implica un ejercicio de reflexión crítica respecto al objeto de estudio. En este caso están escritas con el propósito de hacer una aportación a la precisión de conceptos como cooperación al desarrollo; nada nuevo bajo el sol ya que otros, como Alburquerque (1992), lo han intentado anteriormente.

En primer lugar destacamos la necesidad de re-definir el concepto cooperación internacional al desarrollo. Un concepto de carácter genérico al que se le ha dado diferentes interpretaciones; la importancia de su re-definición radica en que desde el punto de vista teórico, orienta y da contenido a la acción exterior, que tanto los Estados como las Comunidades Autónomas, llevan a cabo en el ámbito de la cooperación al desarrollo. Nuestra propuesta es que se re-defina la cooperación internacional al desarrollo como las *relaciones entre actores internacionales que están orientadas a la erradicación de la pobreza y la promoción del desarrollo humano sostenible.* Un concepto en el cual, el sujeto de la cooperación es la erradicación de la pobreza y no los intereses estratégicos, comerciales o económicos de los Estados. Se puede apreciar que es una formulación cerrada, pretendiendo con ello diferenciarla de otras acciones como las comerciales o las económicas, sean de carácter público o privadas, que buscan rentabilizar la inversión que se realiza. Con esta definición, la cooperación queda desligada de los tradicionales intereses del Estado, sean diplomáticos, estratégicos, comerciales o económicos, que están presentes en las acciones de cooperación al desarrollo, permitiendo la elaboración de una política de cooperación ligada a la lucha contra la pobreza y a la consecución de los cada vez más declarativos Objetivos del Milenio. Se trata por tanto, que la cooperación no implique beneficios mutuos para

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

donantes y beneficiarios, sino sacar de la pobreza a los que hoy la sufren; esto significa que los fondos de la cooperación deben estar dirigidos a los países más pobres del mundo, y en éstos, a los sectores sociales básicos. Esta afirmación parte de la base de que difícilmente estos países podrán incorporarse al mercado mundial como una fórmula para su desarrollo, muestra de ello es la escasa participación en el comercio mundial de los países subsaharianos, apenas uno por ciento, donde se localizan la mayoría de los Estados más pobres del mundo. En estas condiciones y tras varias décadas presentando la inserción en el mercado mundial como la panacea del desarrollo sin resultados notables, al menos para una parte de la humanidad, orientar los recursos hacia los más pobres y entre éstos hacia los sectores sociales básicos tiene un efecto multiplicador en la lucha contra la pobreza.

Respecto a la cooperación europea, nuestra conclusión es que por los instrumentos aplicados y las reservas contempladas en los acuerdos suscritos, se ha hecho una cooperación a la medida de los intereses europeos. En la actualidad, en una economía globalizada, con los nuevos partenariados impulsados por la Unión Europea, la cooperación está dirigida hacia aquellos países con posibilidades de inserción en el mercado mundial que precisamente no coinciden con los más pobres del mundo. A esto se añaden las políticas comerciales emanadas de la OMC que promueven el desarme arancelario, aplicado en el Acuerdo de Cotonou, con lo cual, las débiles estructuras productivas de los países más pobres de entre los subdesarrollados han sufrido el envite de la producción a gran escala realizada a costes mínimos por algunos países de la semiperiferia, en los términos utilizados por Taylor (1994), como ha ocurrido con la industria textil de Burkina Fasso; y han perdido peso en las exportaciones hacia la Unión Europea. El enfoque comunitario de la lucha contra la pobreza coincide con el del BM y el FMI, aplicando programas de ajuste estructural y reformas que promuevan las inversiones privadas; en este marco, la

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

cooperación descentralizada cumple un papel subsidiario en la asistencia que los Estados, cada vez más adelgazados, como consecuencia de las políticas de privatización de sectores públicos, deben realizar en materia sanitaria y educacional. De tal modo, que primero se les condena a la miseria mediante la aplicación de la liberalización de sus sectores públicos y la aprobación de normas favorables a las inversiones de las multinacionales, y después se les asiste a través de la cooperación al desarrollo. Por otra parte, la ampliación de la Unión Europea hacia el Este posiblemente reducirá el volumen de recursos en AOD hacia los subdesarrollados, dado el volumen que dicha ampliación requiere, todo lo cual apunta a demorar en el tiempo el cumplimiento de los Objetivos del Milenio.

En relación a la cooperación española, hay que apuntar una notable mejoría, al menos en los recursos para la cooperación que ha pasado de 0,25% en 2004 a una previsión de 0,35% en 2006, con el horizonte de llegar a 0,50% al final de la presente legislatura. En relación a la planificación, el Plan Director 2005-2008 da un giro de ciento ochenta grados respecto al anterior que apuntaba al crecimiento económico como forma prioritaria de luchar contra la pobreza, con gran énfasis en lo comercial y apelando a la racionalidad económica. El Plan Director actual se inspira en los Objetivos del Milenio, apuesta por el multilateralismo y mayor atención a los países más pobres, con el compromiso de dedicar el 20% de la AOD bilateral a los Servicios Sociales Básicos.

Ahora bien, aunque hay avances, la cooperación española sigue siendo una política de acompañamiento a las inversiones, bien sea para abrir mercados como ocurre con los países asiáticos, o bien para mejorar el clima inversor, ya que en la orientación geográfica los países de renta media mantienen un peso importante, mientras que los países menos adelantados, aunque hay un aumento moderado en 2006, siguen estando a la cola. No obstante, si España, como de forma reiterada han señalado los responsables de la cooperación española, quiere destinar la ayuda al desarrollo a combatir

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

la pobreza, haciéndola avanzar en esa dirección tendrá que hacer un esfuerzo, y llevar a la práctica un cambio que aún está por llegar que además no será fácil de aplicar, ya que la orientación preferente hacia los países de rentas medias ha estado vinculada al papel de la empresa como agente de España en el exterior, y a la tasa de retorno, o lo que es lo mismo de aprovechamiento comercial, criterio que ha determinado que la AOD se concentre, a través de los FAD, en los denominados mercados emergentes. En este sentido la cooperación española tendría que desvincularse de la tasa de retorno que se espera de ella, un asunto que a veces produce situaciones paradójicas como es que en algunas ocasiones las cantidades devueltas por los países subdesarrollados en concepto de reembolsos de los créditos FAD son mayores que las ayudas no reembolsables que reciben.

En cuanto al liderazgo de la cooperación, si bien la AECI apunta a un mayor control y protagonismo, sin embargo, el mantenimiento de los FAD, dependientes del Ministerio de Industria impide que dicho liderazgo se consolide. A ello se añade la aparición en escena de nuevos protagonistas como el Ministerio de Defensa.

La participación de las Fuerzas Armadas en operaciones de emergencia o ayuda humanitaria, que en el pasado reciente tuvieron un uso desmedido al presentarse la intervención en Irak como ayuda humanitaria, es otro elemento que merece una reflexión. Si bien el escenario ha cambiado, habida cuenta del retiro de las tropas españolas de Irak, sin embargo, ante situaciones de impacto mediático, se recurre a las Fuerzas Armadas como un elemento de resolución inmediata del problema que se presenta, como fue el caso del envío del ejército a las costas de Senegal ante la llegada de inmigrantes a las costas canarias, desplazando al personal civil con experiencia en atención humanitaria a un segundo plano creando un conflicto de intereses entre ambos. En esta materia, el ejército puede tener un papel importante, siempre que sea en tareas que le sean propias a su condición de militares, como pueden ser las labores de desminado o de

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

interposición en el marco de operaciones de paz. En el resto de los casos, aunque tenga menos impacto mediático, es mejor que la ayuda humanitaria sea realizada por personal especializado en esta materia.

Por otra parte, si bien los recursos están aumentando globalmente de forma sostenida, no se corresponde con aumentos en las partidas destinadas a la ayuda multilateral, que por el contrario están descendiendo, especialmente las dedicadas a los Organismos Internacionales no Financieros, cuestión que limita la participación de España en las decisiones de estos organismos y además no se corresponde con el peso que la economía española tiene a nivel mundial. Asimismo, las partidas a Programas y Proyectos, si bien han tenido un aumento a partir de 2005, no es de carácter sostenido, ya que en 2006 desciende levemente para colocarse en un punto por debajo del año anterior. En relación a los créditos FAD, desde hace años se viene cuestionando desde los colectivos sociales este instrumento clásico en la cooperación española; desde la administración se ha reconocido la necesidad de evaluar las operaciones financiadas con cargo al FAD para acometer una reforma del instrumento, sin embargo no se ha hecho nada al respecto.

En cuanto a la cooperación canaria aún está pendiente por adaptarse a los nuevos tiempos o "talante" que soplan desde el Estado español. En el Plan Director de Cooperación para el Desarrollo 2004-2007 elaborado por el Gobierno Canario, no se nombran ni una sola vez los Objetivos del Milenio. No pensamos que los ODM sean una especie de denominación de origen de la cooperación, pero si es un indicativo de los cambios que se han producido en los últimos años. En Canarias la planificación de la cooperación aún está en la filosofía que alimentaba el anterior Plan Director estatal, es decir una orientación mercantilista, complementaria de los planes de internacionalización de la economía canaria, que introduce la idea del "marketing con causa", apoyando *la colaboración de las empresas con las ONGD mediante acciones de mecenazgo, patrocinando actos públicos y combinando campañas*

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

publicitarias con la sensibilización social hacia la cooperación (marketing con causa)[1]. En cuanto a los criterios para la distribución geográfica se establecen en función de los vínculos históricos, geográficos, comerciales y culturales, sin nombrar ni una sola vez el criterio de orientación hacia los PMA. Del mismo modo, tanto las prioridades horizontales como las sectoriales son las mismas que las del Plan Director 2001-2004 del Estado español. Entre las prioridades sectoriales se incluye la del Turismo Sostenible, con una redacción más propia de un plan de expansión empresarial que de un plan de cooperación, así se señala que se debe *promover en los países receptores de las ayudas una oferta turística diversificada basada en la valoración del entorno como recurso a proteger y en la potenciación del elemento cultural, como elemento diferenciador frente a otros destinos*[2]. Con un lenguaje ecologista se introduce la oferta del turismo en la cooperación canaria, envolviendo de este modo las inversiones canarias en el sector turístico de los países vecinos como una forma de luchar contra la pobreza, cuando en realidad lo que se busca es materias primas y mano de obra abundante y barata.

Tradicionalmente la cooperación canaria ha puesto especial énfasis en los países en los que residen gran número de canarios, así el Plan Director 2004-2007 establece entre los criterios para las prioridades geográficas el de países que acojan a un gran número de canarios. Asimismo, el Anteproyecto de la Ley Canaria de Cooperación Internacional para el Desarrollo del Gobierno Canario, también señala como prioridad geográfica en el artículo quinto, los países donde existan comunidades de canarios o descendientes de éstos, una prioridad cuyas partidas presupuestarias suelen aumentar en épocas electorales, como ocurrió en 2003 que se dedicaron más de dos millones de euros a emigrantes canarios en el exterior, una cifra que el documento de Seguimiento PACI-2004 no considera como AOD.

[1] Plan Director de Cooperación para el Desarrollo 2004-2007 del Gobierno de Canarias.
[2] *Ibíd.*

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

Habida cuenta de la filosofía que da contenido a la cooperación canaria se han otorgado subvenciones directas e indirectas para proyectos en países de África occidental a entidades privadas como la Escuela de Negocios MBA con sede en Canarias, un centro en el cual el costo por curso asciende a 4.900€ por alumno, por lo que no se puede considerar como una entidad sin fines de lucro. De este modo, la penetración de esta empresa en el mercado africano se facilita a través de los recursos de la cooperación canaria.

La cooperación internacional para el desarrollo de Canarias debe insertarse en el nuevo consenso internacional sobre cómo reducir la pobreza en el mundo, basado en la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, con criterios que prioricen la AOD en los países menos avanzados y dentro de éstos en los servicios sociales básicos; una cooperación en la cual el sujeto sea la erradicación de la pobreza y la valoración se realice en función del impacto que tenga sobre las personas y sus necesidades. El compromiso por aumentar los recursos en AOD debe pasar de las declaraciones a los hechos, así como la aprobación por el Parlamento Canario de una Ley que busque el mayor consenso con los agentes de la cooperación. De igual modo es necesario el establecimiento de una agencia canaria de cooperación internacional que gestione los recursos de la AOD, dando estabilidad a este ámbito de la acción exterior de la Comunidad Autónoma, coordinando las acciones de los diferentes agentes de la cooperación así como la realizada por otros departamentos del Gobierno, evitando de esta manera la fragmentación que existe en la actualidad; orientando, a través de convocatorias públicas, una cooperación hacia programas que garanticen un mayor impacto en la lucha contra la pobreza.

En definitiva, la cooperación canaria debe superar el axioma según el cual la cooperación está ligada al comercio y la inversión empresarial, una proposición, hasta ahora indiscutible, que se le ha atribuido desde las

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

instancias del poder la cualidad de ser siempre e invariablemente cierta para lograr que nadie lo ponga en duda, de este modo se consigue que socialmente se acepte, sin preocuparse de averiguar si es cierta o no. Un ejemplo de ello es la utilización que algunos hacen respecto al desarrollo turístico, si el progreso de Canarias se debe en gran parte al turismo ¿por qué no exportar este modelo hacia nuestros vecinos? Esta operación se reviste de un lenguaje racional y técnico que obstaculiza e impide las críticas, intentando que la cooperación al desarrollo continúe formando parte de "las cosas que son como son".

La investigación en esta área debe continuar desarrollándose; esta región, más que ninguna otra, tiene un papel muy importante en la cooperación que se realice hacia África, pero eso requiere estudio, reflexión crítica e investigación del continente, de sus problemas y perspectivas futuras. Estar al día en los nuevos planteamientos que a nivel internacional se están elaborando en la cooperación al desarrollo. De momento, en esta tesis se incluyen tres encuestas para la realización de dos trabajos empíricos, uno que nos pueda indicar el grado de formación de los cooperantes canarios y la otra su perfil. Ambos están dirigidos a investigar el grado de formación de los cooperantes en Canarias, así como el perfil de los que se dedican a estas labores. De este modo, se pueden planificar estudios especializados, que permita la formación de unos recursos humanos con formación científica, que puedan desarrollar su trabajo tanto en proyectos de cooperación como en instituciones internacionales, sean de carácter regional o internacional.

Por último, en las entrevistas que hemos realizado a representantes de movimientos sociales africanos, desde sindicalistas hasta ex ministros, coinciden en que los intereses de los Estados deben dejar de ser el sujeto de la cooperación, sustituyéndolos por los intereses de los que hoy día sufren diariamente la pobreza.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

BIBLIOGRAFÍA

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS Y PUBLICACIONES

ÁLAMO VERA, F. (coord.): *La cooperación al desarrollo Canarias-África. Viabilidad de un órgano de gestión autónomo.* Las Palmas: Universidad de Las Palmas de G.C., 2005.

ALBURQUERQUE, F.: *Cooperación para el desarrollo.* Madrid: Colección de textos y materiales, Edit. AECI y CEDEAL, 1991.

ALGUERÓ CUERVO, JOSÉ I.: *El conflicto del Sáhara desde una perspectiva canaria.* Tenerife: Gobierno de Canarias, 2003.

ALONSO, J.A. (dir.): *Estrategia para la Cooperación Española*, Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores, 1999.

ALONSO, J.A.; MOSLEY P.: *La eficacia de la cooperación internacional al desarrollo: evaluación de la ayuda.* Madrid: Civitas Ediciones, 1999.

ALONSO, J.A.; FRERES KAUER, C.: *Los organismos multilaterales y la ayuda al desarrollo.* Madrid: Civitas Ediciones, 2000.

ALONSO, J.A.; FITZGERALD, V. (eds.): *Financiación del desarrollo y coherencia en las políticas de los donantes.* Madrid: Los Libros de la Catarata, 2003.

ALONSO, J.A.; GARCIMARTÍN, C. (eds.): *Comercio y desigualdad internacional.* Madrid: Los Libros de la Catarata, 2005.

AMÍN, SAIR: *La acumulación a escala mundial: crítica de la teoría del subdesarrollo.* España: Siglo XXI de España Editores, 1974.

- *Sobre el desarrollo desigual de las formaciones sociales.* Madrid: Editorial Anagrama, 1976.
- *El desarrollo desigual.* Barcelona: Fontanella, 1978.
- *La desconexión: hacia un sistema mundial policéntrico.* Madrid: Instituto de Estudios Políticos para América Latina, 1988.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

- *El capitalismo en la era de la globalización*. Buenos Aires: Paidos, 1997.

ARENAL, C.; NÁJERA, A.: *La Comunidad Iberoamericana de Naciones (Pasado, presente y futuro de la política iberoamericana de España)*. Madrid: CEDEAL, 1992.

BAIROCH, P.: *El Tercer Mundo en la encrucijada*. Madrid: Alianza Edit., 1973.

BANCO MUNDIAL: *Informe sobre el desarrollo mundial. La pobreza*. Washington: Banco Mundial, 1990.

- *El Banco Mundial y las organizaciones no gubernamentales*. Washington: Banco Mundial, 1991.
- *Informe sobre el desarrollo mundial 1991. La tarea acuciante del desarrollo*. Washington: Banco Mundial 1991.
- *Globalización, crecimiento y pobreza*. México: Edit. Alfaomega, 2002.
- *Evaluación de la ayuda al desarrollo*. Madrid: Mundi-Prensa, 1999.

BARAN, P.: *La economía política del crecimiento*. México: Fondo de Cultura Económica, 1959.

BARAN, P.; SWEEZY, P.: *El capitalismo monopolista*. México: Siglo XXI, 1969.

BECK, ULRICK: *¿Qué es la globalización?* Barcelona: Paidós, 1999.

BEIER, C. y DOWNING, T.: *Geografía y Ayuda Humanitaria*. Bilbao: Universidad de Deusto, 1998.

BOESNER, DEMETRIO: *Relaciones Internacionales de América Latina*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad, 1990.

BRUNEL, SYLVIE: *El subdesarrollo*. Bilbao: Mensajero, 2000.

BUSTELO, P.: *Teorías contemporáneas del desarrollo económico*. Madrid: Edit. Síntesis, 1998.

CALDUCH CERVERA, R.: *Relaciones Internacionales*. Madrid: Ediciones

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

Ciencias Sociales, 1991.

CALDUCH, R. (coord.): *La política exterior española en el siglo XX*. Madrid: Ediciones Ciencias Sociales, 1994.

CAMPOS SERRANO, ALICIA (ED.): *Ayuda, mercado y buen gobierno. Los lenguajes del desarrollo en África en el cambio de milenio*. Barcelona: Icaria, 2005.

CENTRO DE INVESTIGACIÓN PARA LA PAZ: *Propuestas para la reforma de Naciones Unidas*. Madrid: Centro de Investigación para la Paz y Seminario de Investigación para la Paz, 1994.

COMITÉ DE AYUDA AL DESARROLLO: *Civilian and Military Means of Providing and Supporting Humanitarian Assistance during Conflict. Comparative Advantajes and costs*. Paris: CAD/OCDE, series Conflict, peace and development cooperation, report nº 1. 1998.

CHOMSKY, N. *El nuevo humanitarismo militar*. Lecciones de Kosovo. México: Siglo XXI, 2002.

DEHESA, G.: *Globalización, desigualdad y pobreza*. Madrid: Alianza, 2003.

DÍAZ SALAZAR, R.: *Redes de solidaridad internacional. Para derribar el muro Norte-Sur*. Madrid: HOAC, 1996.

- *Justicia global*. Barcelona: Intermón Oxfam, 2002.

DOS SANTOS, THEOTONIO: *Socialismo o fascismo: dilema latinoamericano*. Santiago de Chile: Ediciones Prensa Latinoamericana, 1969.

- *La teoría de la dependencia. Balance y perspectivas*. México: Plaza y Janés, 2002.
- *Economía mundial: la integración latinoamericana*. México: Plaza y Janés, 2004.

ECHART, E.; PUERTO, L.M.; SOTILLO, J.A. (Coords.): *Globalización, pobreza y desarrollo*. Madrid: Los Libros de la Catarata, 2005.

EMMANUEL, A.: *El intercambio desigual*. México: Siglo Veintiuno, 1972.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

ETXEBERRÍA, X.: *Ética de la acción humanitaria*. Bilbao: Universidad de Deusto, 1999.

FALK, RICHARD: *La globalización depredadora*. Una crítica. Madrid: Siglo Veintiuno, 2002.

FINKEL, L: *La organización social del trabajo*. Madrid: Ediciones Pirámide, 1994.

FISCHER, H. y ORAÁ J.: *Derecho Internacional y Ayuda Humanitaria*. Bilbao: Universidad de Deusto, 2000.

FURTADO, CELSO: *Desarrollo y subdesarrollo*. Buenos Aires: Eudeba, 1964.

- *Subdesarrollo y estancamiento*. Buenos Aires: Eudeba, 1966.
- *El subdesarrollo latinoamericano*. México: Fondo de Cultura Económica, 1982.
- *El capitalismo global*. México: Fondo de Cultura Económica, 1999.

GIDDENS, A.: *Sociología*. Madrid: Alianza Editorial, 1991.

- *Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas*. Madrid: Taurus, 2000.

GÓMEZ GALÁN, M.: *Elementos básicos de los proyectos en la cooperación para el desarrollo*. Madrid: Cideal, 1995.

GÓMEZ GALÁN, M.; SANAHUJA, J.A.: *El sistema internacional de cooperación al desarrollo. Una aproximación a sus actores e instrumentos*. Madrid: CIDEAL, 1999.

GÓMEZ GALÁN, M.; SANAHUJA, J.A.; SOBRINO HEREDIA, J.M.: *La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio, perspectivas sobre nuevos ámbitos de intervención*. Madrid: Cideal, 2000.

GÓMEZ GIL, C.: *España y la ayuda oficial al desarrollo. Los créditos FAD*. Madrid: Centro de Investigación para la Paz/ Seminario de Investigación para la Paz, 1994.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

- *El comercio de la ayuda al desarrollo.* Madrid: Los Libros de la Catarata, 1996.
- *Una lectura crítica de la cooperación española. Lo que nunca nos dicen.* Bilbao: Bakeaz, 1998.
- *Más de lo mismo. La Ayuda Oficial al Desarrollo de España en el año 2000.* Bilbao: Bakeaz, 2001.
- *Oportunidades perdidas. El estado de la Ayuda Oficial al Desarrollo en España.* Bilbao: Bakeaz, 2003.
- *Las ONG en la globalización. Estrategias, cambios y transformaciones de las ONG en la sociedad global.* Barcelona: Icaria, 2004.
- *Las ONG en España. De la apariencia a la realidad.* Madrid: Los Libros de la Catarata, 2005.

GONZÁLEZ PARADA, J.R.: *Cooperación descentralizada ¿Un nuevo modelo de relaciones Norte-Sur?* Madrid: Los Libros de la Catarata, 1998.

GONZÁLEZ PÉREZ I.; GARCÍA-TALAVERA TRUJILLO, P.: *Manual para la Cooperación Internacional Descentralizada desde Canarias.* Las Palmas: Fundescan, Gobierno de Canarias, 2005.

GUNDER FRANK, A.: *Capitalismo y subdesarrollo en América Latina.* Buenos Aires: Edit. Signos, 1970.

HENRIQUE CARDOSO, F.; FALETTO, E.: *Dependencia y desarrollo en América Latina.* Argentina: Siglo XXI, 1976.

HERNÁNDEZ, O.: *Canarias en la estrategia atlántica. De la II Guerra Mundial a la reforma de la OTAN.* Las Palmas de Gran Canaria: Fundación Voluntas, 1998.

IBARRA, P.; UNCETA, K.: *Ensayos sobre el desarrollo humano.* Barcelona: Icaria, 2001.

IGLESIA CARUNCHO, M.: *El impacto económico y social de la cooperación para el desarrollo.* Madrid: Los Libros de la Catarata, 2005.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

IGLESIA CARUNCHO, M.; JAIME, P.; CASTILLO, M.: *Acabar con la pobreza. Un reto para la cooperación internacional.* Madrid: Los Libros de la Catarata, 2006.

KABUNDA BADI, M. (coord.): *África subsahariana ante el nuevo milenio.* Madrid: Ediciones Pirámide, 2002.

KABUNDA, M.; CARANCI, C. (coords.): *Etnias, Estado y poder en África,* Vitoria-Gasteiz: Gobierno Vasco, 2005.

LAURENT, E.: *Hassan II. La memoria de un Rey.* Barcelona: Ediciones B, Grupo Z, 1994.

LEWIS, A.: *Teoría del desarrollo económico.* México: Fondo de Cultura Económica, 1968.

MANDEL, ERNEST: *Tratado de economía marxista.* México: Ediciones Era, 1970.

MARINI, RUY MAURO: *Subdesarrollo y revolución.* México: Siglo XXI, 1969.

- *Dialéctica de la dependencia.* México, Edic. Era, 1973.
- *América Latina: Integración y democracia.* Caracas: Nueva Sociedad, 1993.

MARQUINA, A.: *España en la Política de Seguridad Occidental (1939-1986).* Madrid: Ediciones Ejército, 1986.

- MARQUINA, A. (ed.): *El Magreb: concertación, cooperación y desafíos.* Madrid: AECI, 1993.

MARTÍNEZ ALIER, JOAN: *Deuda ecológica ¿Quién debe a quién?* Barcelona: Icaria, 2003.

MERLE, MARCEL: *Sociología de las Relaciones Internacionales.* Madrid: Alianza Universidad, 1991.

MINISTERIO DE INDUSTRIA, TURISMO Y COMERCIO: *Información Comercial Española, ICE,* núm. 702, monográfico sobre Cooperación Internacional para el Desarrollo, 1992.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

MORENO, NAHUEL; NOVACK, GEORGE: *Feudalismo y capitalismo en la colonización de América, una respuesta a André Gunder Frank*. Buenos Aires: Ediciones Avanzada, 1972.

NIETO PEREIRA, LUIS (coord.): *Cooperación para el desarrollo y ONG. Una visión crítica*. Madrid: Los Libros de la Catarata e Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid, 2001.

NURSKE, R.: *Problemas de formación de capital en los países insuficientemente desarrollados*. México: Fondo de Cultura Económica, 1960.

OMC: *Estadísticas del comercio internacional*. Francia: Publicaciones de la OMC, 2001.

ORTEGA CARPIO, Mª LUZ: *Las ONGD y la crisis del desarrollo*. Madrid: IEPALA, 1994.

PALLOIX, C.: *Las firmas multinacionales y el proceso de internacionalización*. México: Siglo XXI, 1975.

PÉREZ DE ARMIÑO, K. (dir.): *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*. Barcelona-Bilbao: Icaria-Hegoa, 2000.

PETRAS, J.: *La izquierda contraataca, conflicto de clases en América latina en la era del Neoliberalismo*. Madrid: Ediciones Akal, 2000.

PLA, A.: *América Latina, siglo XX*. Caracas: Ediciones de la Universidad Central de Venezuela, 1980.

PNUD: *Desarrollo Humano: informe 1992*. Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1992.

- *Informe Desarrollo Humano 1993*. Madrid: CIDEAL, 1993.
- *Informe sobre desarrollo humano 1994*. México: FCE, 1994.
- *Informe sobre desarrollo humano 1995*. Madrid: Mundi Prensa, 1995.
- *Informe sobre desarrollo humano 1996*. Madrid: Mundi Prensa,

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

1996.

- *Informe sobre desarrollo humano 1997. Desarrollo humano para erradicar la pobreza*. Madrid: Mundi Prensa, 1997.
- *Informe sobre desarrollo humano 1998*. Madrid: Mundi Prensa, 1998.
- *Informe sobre desarrollo humano 1999. La mundialización con rostro humano*. Madrid: Mundi Prensa, 1999.
- *Informe sobre desarrollo humano 2000*. Madrid: Mundi Prensa, 2000.
- *Informe sobre desarrollo humano 2003: los objetivos de desarrollo del milenio. Un pacto entre las naciones para eliminar la pobreza*. Madrid: Mundi Prensa, 2003.
- *Informe sobre desarrollo humano 2004. La libertad cultural en el mundo diverso de hoy*. Madrid: Mundi Prensa, 2004.
- *Informe sobre desarrollo humano 2005. La cooperación internacional ante una encrucijada: Ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual*. Madrid: Ediciones Mundi Prensa, 2005.
- *Informe sobre desarrollo humano 2006. Más allá de la escasez: Poder, pobreza y la crisis mundial del agua*. New York: PNUD, 2006.

REY MARCOS, F. y CURREA-LUGO, V.: *El debate humanitario*. Barcelona: Icaria, 2002.

RIEFF, D.: *Una cama por una noche*. El humanitarismo en crisis. Madrid: Taurus, 2003.

RIST, GILBERT: *El desarrollo: historia de una creencia occidental*. Madrid: Los Libros de la Catarata, 2002.

ROSTOW, W.: *Políticas y etapas del crecimiento*. Barcelona: Editorial Dopesa, 1972.

RUÍZ-GIMÉNEZ, ITZIAR: *La historia de la intervención humanitaria. El impe-*

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

rialismo altruista. Madrid: Los Libros de la Catarata, 2005.

SACHS, J.: *El fin de la pobreza*. Madrid: Edit. Debate. 2006.

SANAHUJA, J.A.: *El Banco Mundial y la lucha contra la pobreza*. Barcelona: Fundación Intermón Oxfam, 2001.

- *Guerras, desastres y ayuda de emergencia*. Barcelona: Fundación Intermón Oxfam, 2002.

SEN, A.: *Desarrollo y libertad*. Barcelona: Planeta, 2000.

SENARCLENS, P.: *La acción humanitaria ante las catástr*ofes. Barcelona: Bellaterra, 2000.

SOGGE, D.: *Dar y tomar*. Barcelona: Icaria, 2005.

STIGLITZ, J.: *Economía*. Barcelona: Ariel, 1993.

STIGLITZ, J.: *El malestar en la globalización*. México: Taurus, 2002.

SUNKEL, O.; PAZ, P.: *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*. México: Siglo Veintiuno, 1985.

SWEEZY, P.M.: *Teoría del desarrollo capitalista*. México: Fondo de Cultura Económica, 1987.

TAYLOR, P.J.: *Geografía Política*. Madrid: Trama Editorial, 1994.

TIMBERGEN, J.: *Reestructuración del orden internacional*. México: Fondo de Cultura Económica, 1977.

TORTOSA, J.M.: *El juego global: maldesarrollo y pobreza en el capitalismo mundial*. Barcelona: Icaria, 2001.

UÑA, O.: *Sociedad y ejercicios de razón*. Madrid: Ediciones Escorial, 1979.

VENEGAS, E.: *La cooperación al Desarrollo: nociones básicas*. Tenerife: Coordinadora de ONGDs, 2004.

VV.AA.: *Cuadernos África-América Latina*. Madrid: SODePAZ, 1992.

VV.AA.: *El estado del mundo. Anuario económico geopolítico mundial*. Madrid: Akal, 2003.

VV.AA.: *Geopolítica y ayuda humanitaria*. Bilbao: Universidad de Deusto,

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

1999.

VV.AA.: *Gestión de la ayuda humanitaria.* Bilbao: Universidad de Deusto, 1998.

VV.AA.: *Historia de España. España y el Mundo (1939-1975).* Madrid: Edit. Gredos, 1995.

VV.AA.: *España en la Política de Seguridad Occidental (1939-1986).* Madrid: Ediciones Ejército, 1986.

VV.AA.: *La antropología en la ayuda humanitaria.* Bilbao: Universidad de Deusto, 2000.

VV.AA.: *Los desafíos de la acción humanitaria. Un balance.* Barcelona: Icaria, 1999.

VVAA: *Feudalismo, Capitalismo y Subdesarrollo.* Madrid: Akal, 1977.

VVAA: *Justicia Económica Internacional.* México: Fondo de Cultura Económica, 1976.

VVAA: *Otra perspectiva de la Cooperación al Desarrollo del Estado español.* Madrid: Editorial Paz con Dignidad, 2002.

WALLERSTEIN, I.: *El moderno sistema mundial: la agricultura capitalista y los orígenes de la economía-mundo europea en el siglo XVI.* Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores, 1979.

- *El moderno sistema mundial II. El mercantilismo y la consolidación de la economía-mundo europea 1600-1750.* Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores, 1984.
- *El moderno sistema mundial III. La segunda era de gran expansión de la economía-mundo capitalista, 1730-1850.* Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores, 1998.

YUBERO, S. y LASCORZ, A.: *Ayuda humanitaria y cooperación al desarrollo.* Cuenca: Servicio Publicaciones Universidad Castilla-La Mancha, 1999.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

CAPÍTULOS DE LIBROS

ABU-TARBUSH, J.: "La comunidad palestina en España", en ÁLVAREZ-OSSORIO, I.; BARREÑADA I. (coords): *España y la cuestión palestina.* Madrid: Los Libros de la Catarata y Ministerio de Asuntos Exteriores, 2003, págs. 217-254.

AGUIRRE, D.: "Breve cronología histórica", en *Sáhara Hoy,* Telde: Ayuntamiento de Telde, 1995, págs. 21-34.

BÚSTER, G.: "La política de cooperación para el desarrollo de la UE", en VV.AA.: *Otra perspectiva de la Cooperación al Desarrollo del Estado español.* Madrid: Editorial Paz con Dignidad, 2002, págs. 102-129.

CARANCI, C.: "Etnias, lenguas y Estados en África", en KABUNDA, M.; CARANCI, C. (coords.): *Etnias, Estado y poder en África,* Vitoria-Gasteiz: Gobierno Vasco, 2005, págs. 147-176.

FRERES KAUER, C.; SANZ TRILLO, A.: "La acción exterior de las Comunidades Autónomas ante la política exterior de España", en PEREIRA, J.C. (coord): *La política exterior de España (1800-2003),* Barcelona: Edit. Ariel, 2003, págs. 279-292.

GARCÍA PÉREZ, R.: "España en un mundo en cambio: a la búsqueda de la influencia internacional (1986-2002)", en PEREIRA, J.C.: *La política exterior de España (1800-2003),* Barcelona: Edit. Ariel, 2003, págs. 539-550.

GARCÍA, C.: "Comunidades Autónomas y Relaciones Internacionales", en GILLESPIE, R.; RODRIGO, F.; STORE, J. (eds.): *Las relaciones exteriores de la España democrática.* Madrid: Alianza, 1995, págs. 170-188.

KABUNDA BADI, M.: "Breve panorama de los principales conflictos identitarios en África (1960-2004), en KABUNDA, M.; CARANCI, C. (coords.): *Etnias, Estado y poder en África,* Vitoria-Gasteiz: Gobierno Vasco, 2005, págs. 833-866.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

QUINTANA NAVARRO, F.; ABU-TARBUSH QUEVEDO, J.: "Relaciones Internacionales", en *Gran Canaria Siglo XXI. Acciones estratégicas. Plan Estratégico Económico y Social de Gran Canaria.* Gran Canaria: Cabildo de Gran Canaria, 2001, págs. 1878-1953.

SAHAGÚN, F.: "España frente al Sur", en CALDUCH, R. (coord.): *La política exterior española en el siglo XX.* Madrid: Ediciones Ciencias Sociales, 1994, págs. 237-278.

URBANEJA CLERCH, L.: "La Comunidad Europea y el Magreb", en YOUNIS, J. A. (ed.): *Después de la Modernidad. Cultura, economía y desarrollo en Canarias y en el mundo,* Las Palmas de G. C.: Servicio de Publicaciones ULPGC-Fundación Maspalomas, 1994, págs. 621-635.

- "El neoliberalismo y la participación en el desarrollo", en Lucas Marín, A.; García Cabrera, A. (eds.): *Formación para la participación ciudadana,* Buenos Aires, México: Grupo Editorial Lumen, 2001, págs. 63-77.

ARTÍCULOS

ALBURQUERQUE, F.: "Hacia una nueva conceptualización de la cooperación internacional para el desarrollo", *Información Comercial Española,* núm. 702, 1992, págs. 21-33.

ALEMÁN, J.: "Canarias-Cuba 1898", *Revista Anarda,* núm. 1, Diciembre 1998, págs. 34-38.

ALONSO, J.A.: "Enfoque antipobreza de la cooperación española: de las declaraciones a los hechos", *La realidad de la ayuda 2003-2004,* Barcelona: Intermón, 2003, págs. 85-120.

ALONSO, J.A.; FORTE, D.; SALIES, L.; VALDÉS, M.: "Microcréditos y pobreza: análisis del programa español", *La realidad de la ayuda 2002-2003,* Barcelona: Intermón, 2002, págs. 89-126.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

ALONSO, J.A.; TEZANOS, S.: "La ayuda al desarrollo en España en 2004-2005", *La realidad de la ayuda 2005-2006,* Barcelona: Intermón, 2005, págs. 7-51.

ALONSO, JOSÉ A.: "Financiación para el desarrollo: algunas consideraciones", *Ya es hora de cumplir,* Madrid: Plataforma 2015 y más, 2003, págs. 13-30.

ANDERSON, PERRY: "Balance y perspectivas del neoliberalismo", *Revista Viento Sur,* núm. 26, 1996, págs. 107-120.

ARIAS ROBLES, M.: "Migraciones y desarrollo: ¿hay lugar para la cooperación?, *La realidad de la ayuda 2001-2002,* Barcelona: Intermón, 2001, págs. 81-134.

BOZA CHIRINO, J.; BÁEZ MELIÁN, J.M.: *Un modelo MIMIC para estudiar la Eficacia de la Ayuda Oficial al Desarrollo.* Suecia: EconPapers, Örebro Universitet, 2003.

CHOSSUDOVSKY, M.: "La lucha contra la pobreza según el Fondo Monetario Internacional", *Revista Viento Sur,* núm. 5, 1992, págs. 41-47.

DEL ARENAL, C.: "Los Acuerdos de Cooperación entre la Unión Europea y América Latina (1971/1977): evolución, balance y perspectivas", *Revista española de Desarrollo y cooperación,* núm. 1, 1977, págs. 111-138.

FANJUL, G.: "La ayuda oficial al desarrollo en España en 1999 y 2000", *La realidad de la ayuda 2000-2001,* Barcelona: Intermón, 2000, págs. 5-61.

GONZÁLEZ C.: "Los lentos progresos en el logro de los objetivos del milenio: África Subsahariana a la cola", *La realidad de la ayuda 2003-2004.* Barcelona: Ediciones Octaedro, 2003, págs. 11-55.

IGLESIAS, E.: "La difícil inserción internacional de América Latina", *Revista de Pensamiento Iberoamericano,* núm. 19, 1991, págs. 31-60.

IUDC-UCM: *Revista Española de Desarrollo y Cooperación.* Madrid: Instituto

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

Universitario de Desarrollo y Cooperación, Universidad Complutense de Madrid, 1992 en adelante.

MARCO MARTÍNEZ, J.P.: "Un nuevo concepto de ayuda para una política de cooperación española", *Revista Sistema,* núm. 127/128, 1995, págs. 115-124.

MINSBURG, N.: "Balance y perspectivas de América Latina: de la década perdida a la década de la esperanza", *Boletín ICE Económico,* núm. 2319, 1992, págs. 1063-1070.

NÁJERA, A.: "El interés de la C.E. por América Latina", *Boletín ICE, 4/10 de marzo,* Madrid: Secretaría de Estado de Turismo y Comercio, 1991, págs. 703-709.

NOVACK, G.: "Permanent Revolution in Latin American", *Intercontinental Press,* vol. 8, núm. 38, New York: Socialist Workers Party, 1970, págs. 978-983.

NSO, S.: "El petróleo centroafricano: ¿prioritario para Europa?", *UNISCI discusión papers,* núm. 11, 2006.

PERALES, I.: "La cooperación desde la izquierda", *Disenso. Revista canaria de análisis y opinión.* Sta. Cruz de Tenerife, núm. 34, 2001, págs. 22-25.

QUINTANA, E.: "La instrumentalización de la ayuda española a Irak", *La realidad de la ayuda 2003-2004.* Barcelona: Intermón, 2003, págs. 49-54.

RAMÓN, M.: "La Política Mediterránea Renovada de la Comunidad Europea", *Boletín ICE,* 29 de abril-5 de mayo, 1991, págs. 1387-1391.

RODRÍGUEZ GIL, A.: "¿A quién sirven las ONG?", *Disenso. Revista Canaria de análisis y opinión,* Santa Cruz de Tenerife, núm. 34, septiembre 2001, págs. 4-7.

SANAHUJA PERALES, J.A.: "La ayuda humanitaria y de emergencia española", *La realidad de la ayuda, 2000-2001,* Barcelona: Intermón 2000,

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

págs. 83-123.

TSHIBAMBE, NGOIE; LUFULUABO, ILUNGA: "El conflicto olvidado de Senegal. La rebelión de Casamance", *Revista Tiempo de Paz. Los conflictos armados en África,* núm. 57-58, 2000, págs. 21-31.

URBANEJA CLERCH, L.: "El Sáhara Occidental y el espíritu de Houston", *Revista de Ciencias Jurídicas*, núm. 3, Las Palmas de G. C.: Servicio de Publicaciones de la ULPGC, 1998, págs. 397-414.

- "La política exterior norteamericana hacia América Latina desde Reagan a Clinton", *Anuario de Filosofía, Psicología y Sociología*, núm. 1, Las Palmas de G.C.: Servicio de Publicaciones de la ULPGC, 1998, págs. 197-210.
- "El desarrollo del subdesarrollo en la era de la globalización", *Anuario de Filosofía, Psicología y Sociología*, núm. 4-5, Las Palmas de G.C.: Servicio de Publicaciones de la ULPGC, 2001-2002, págs. 155- 165.

DOCUMENTOS

Adhesión de España a las Comunidades Europeas. BOE 1.01.1986.

AECI-FEMP: *La Cooperación Descentralizada de los Entes Locales.* Informe 1998-1999. Madrid: AECI, 1999.

COM (2001) 184 final-2001/0092(AVC). *Acuerdo de Asociación Euromediterránea entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros y la República Árabe de Egipto.*

Comisión de las Comunidades Europeas: *La política de cooperación al desarrollo en el horizonte del año 2000. Aplicación del Tratado de Maastricht.* Bruselas: Comisión, SEC(92) 915 final/2, 16 de septiembre, 1992.

Comisión de las Comunidades Europeas: *Sentar las bases de un nuevo instrumento de vecindad.* Bruselas: COM (2003)393 final, 1 de julio de 2003.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

Comisión Europea: *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la política de desarrollo de la comunidad Europea.* COM (2002) 212.

CONGDE de Canarias: *La Cooperación Oficial Descentralizada en la Comunidad Autónoma de Canarias: análisis y propuestas.* La Laguna: Edita CONGCA, 2003.

Dirección General de Relaciones con África; Gobierno de Canarias: *Memoria [1995-2004]*, Canarias: Gobierno de Canarias, 2005.

DO L 267 de 27.09.1978. *Acuerdo de Cooperación entre la CEE y Líbano.*

DO L 268 de 27.09.1978. *Acuerdo de Cooperación entre la CEE y Jordania.*

DO L 269 de 27.09.1978. *Acuerdo de Cooperación entre la CEE y Siria.*

DOCE L 183, 22.07.2000 (2000/458 PESC). *Estrategia Común del Consejo Europeo*, de 19 de junio de 2000, para la región mediterránea.

Gobierno de Canarias: *Plan Director de la Cooperación Canaria para el Desarrollo 2004-2007.* Gobierno de Canarias, 2004.

Ministerio de Asuntos Exteriores: *Plan Director 2001-2004,* Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores, 2001.

Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación: *Plan Director 2005-2008,* Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2005.

Ministerio de Asuntos Exteriores: *Seguimiento PACI-97.* Madrid: Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, 1997.

- *Seguimiento PACI-98.* Madrid: Oficina de Planificación y Evaluación, 1998.
- *Seguimiento PACI-99.* Madrid: Oficina de Planificación y Evaluación, 1999.
- *Seguimiento PACI-2000.* Secretaría de Estado para la Coopera-

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

ción Internacional y para Iberoamérica. 2000.

- *Seguimiento PACI-2001*. Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica. 2001.
- *Seguimiento PACI 2002*. Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica. 2002.
- *Seguimiento PACI 2003*. Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional. 2003.
- *Seguimiento PACI 2004*. Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional. 2004.
- *Seguimiento PACI 2005*. Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional, 2005.
- *Previsiones PACI 2006*. Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional, 2006.

Naciones Unidas: *Informe del Secretario General,* S/23299 de 19 de Diciembre de 1991, sobre el Referéndum en el Sáhara Occidental.

LEGISLACION

Ley 23/1998 de 7 de julio de cooperación internacional para el desarrollo en España.

Decreto 140/1995, de 11 de mayo, por el que se regulan las subvenciones a proyectos para la cooperación al desarrollo realizados por las organizaciones no gubernamentales en Canarias. Boletín Oficial de Canarias del 5 de junio de 1995.

Decreto 289/1995, de 22 de septiembre, por el que se regulan actuaciones de cooperación al desarrollo en Canarias. Boletín Oficial de Canarias 1995/126 de 29 de septiembre de 1995.

Decreto 49/2003, de 30 de abril, por el que se establece el régimen de subvenciones para la ejecución de proyectos de cooperación al desarro-

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

llo y prestaciones humanitarias internacionales de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias. Boletín Oficial de Canarias 2003/084 de 5 de mayo de 2003.

Decreto 337/1997, de 19 de diciembre, por el que se establece el régimen general de ayudas y subvenciones de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias. Boletín Oficial de Canarias 1997/170 de 31 de diciembre de 1997.

Decreto 93/1995, de 7 de abril, por el que se crea la Comisión Gestora de la Cooperación al Desarrollo. Boletín Oficial de Canarias 1995/049.

Decreto 120/2001, de 28 de mayo, por el que se regula la Comisión Gestora de Cooperación al Desarrollo. Boletín Oficial de Canarias 2001/071.

Decreto 64/2006, de 23 de mayo, por el que se crea el Consejo Asesor de Cooperación al Desarrollo. Boletín Oficial de Canarias 2006/105

BASE DE DATOS

The Economist Intelligent Unit. *Base de datos*. Reino Unido, 2003.

CONFERENCIAS

OULALOU, FATHALLAH: "La problematique de la cooperation maghrebine face au dynamisme de la Communauté Europenne", *ponencia presentada en el Seminario Europa-Magreb: el futuro de la Cooperación*, Madrid: Asociación de periodistas europeos, 1989.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

ANEXOS

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

ANEXO I

BORRADOR DE LEY CANARIA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL AL DESARROLLO

Coordinadora Canaria de ONGDs

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

Anexo I

El Anexo I es el borrador de la Ley Canaria de Cooperación Internacional al Desarrollo. Fue elaborado por una comisión redactora formada por los siguientes miembros: Ignacio Díaz Aguilar, José Montesdeoca, Leopoldo Cal, Beatriz Marrero, Enrique Venegas, Néstor Padrón, Lourdes Urbaneja, Concha Hidalgo, Carla Zabaleta y Pedro Unamunzaga. El presente borrador se entregó al Gobierno de la Comunidad Autónoma en enero de 2006. En junio de 2006, el Gobierno Canario remitió a la Coordinadora las modificaciones realizadas, que es el actual Anteproyecto de Ley Canaria de Cooperación Internacional para el Desarrollo del Gobierno de Canarias (anexo II). Las modificaciones hechas al borrador están comentadas, en cursiva, en ambos anexos.

BORRADOR DE LEY CANARIA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL AL DESARROLLO

COORDINADORA CANARIA DE ONGDs

CAPITULO I

LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS

Artículo 1. Objeto y ámbito de la Ley.

Es objeto de la presenta Ley establecer el régimen jurídico de la cooperación internacional para el desarrollo.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

Esta Ley tiene por objeto el conjunto de actuaciones, medios e iniciativas que en el ámbito de la Comunidad Autónoma Canaria se destinen directamente a los objetivos establecidos en el artículo tres de la misma y será de aplicación a las administraciones públicas canarias así como a las organizaciones, instituciones y entidades, en general, que realicen actividades de cooperación al desarrollo en la Comunidad Autónoma Canaria.

Igualmente se aplicará a las actuaciones destinadas a la educación para el desarrollo y la sensibilización social.

No se considerarán cooperación al desarrollo las actuaciones, iniciativas, medios y fondos que, aun destinados a los países y pueblos más desfavorecidos, no tengan como fin directo los objetivos enunciados en esta Ley.

Para que los recursos tengan la consideración de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), deberán cumplir los requisitos exigidos por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE.

Artículo 2. Principios.

1. La cooperación al desarrollo es expresión de la solidaridad del pueblo canario con los pueblos empobrecidos del mundo.

Son principios rectores de la cooperación al desarrollo:

a) El reconocimiento del ser humano en su dimensión individual y colectiva, como protagonista y destinatario último de la política de cooperación al desarrollo.

(Comentario: en el Anteproyecto presentado por el Gobierno Canario se eliminó el apartado a, ver artículo 2, Anexo 2).

b) La defensa y promoción de los derechos humanos y de los pueblos, las libertades públicas, la paz, la participación

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

ciudadana, la democracia y la solidaridad, en condiciones de igualdad entre mujeres y hombres.

(Comentario: en el Anteproyecto presentado por el Gobierno Canario se eliminó el apartado b, ver artículo 2, Anexo 2).

c) La protección y conservación del medio ambiente, garantizando la utilización de los recursos de forma sostenible, de manera que puedan ser utilizados por las generaciones futuras.

d) El respeto a los modelos de desarrollo social y político de los pueblos con los que se coopere, siempre que éstos contribuyan al fortalecimiento de la paz, la democracia, los derechos humanos y la justicia social.

e) La erradicación de la pobreza, el reparto equitativo de la riqueza y el acceso de todas las personas a los servicios sociales básicos, así como el digno ejercicio de los derechos humanos.

(Comentario: en el Anteproyecto presentado por el Gobierno Canario se eliminó el apartado e, ver artículo 2, Anexo 2).

2. Son principios ordenadores de la cooperación al desarrollo en Canarias los siguientes:

a) La coordinación y complementariedad entre las administraciones públicas y entre éstas y las iniciativas solidarias de la sociedad civil de Canarias en materia de cooperación y educación para el desarrollo.

b) La transparencia en la información, la financiación y la participación de los agentes de cooperación en este ámbito de la actividad pública, en los términos previstos en la legislación europea.

c) La planificación de la actividad pública con participación de las entidades a que hace referencia el artículo uno de esta Ley

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

y en coherencia con los principios y objetivos que se enuncian en la misma.

d) La eficacia, la eficiencia, y la responsabilidad en la aplicación de las políticas, los programas, los proyectos y las actuaciones, en general, tanto de los poderes públicos como de los agentes de cooperación que utilicen recursos públicos con fines de cooperación al desarrollo.

e) La gratuidad de las acciones de cooperación a favor de los pueblos empobrecido, que no podrán estar orientadas, ni directa ni indirectamente, a la percepción de contraprestaciones económicas por los donantes.

f) La inclusión de la perspectiva de género en todos los programas y proyectos.

Artículo 3. Objetivos.

La actividad de cooperación para el desarrollo y solidaridad internacional, basada en el compromiso y la participación de la ciudadanía de Canarias en este ámbito, estará dirigida al aumento de las capacidades humanas, sociales y económicas de los individuos, los países y los pueblos, especialmente, de los más desfavorecidos, y deberán tener los siguientes objetivos:

a) Erradicar la pobreza y, en especial, facilitar el acceso efectivo a todos los bienes y servicios necesarios para la satisfacción de las necesidades humanas básicas.

b) Proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales, individuales y colectivas, reconocidas internacionalmente.

c) Promocionar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el acceso a los recursos, servicios, educación, formación y empleo.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

d) Respetar las identidades culturales de los pueblos, incluyendo el patrimonio lingüístico y las creencias religiosas.
e) Promocionar la educación y formación, especialmente en los niveles básicos y profesionales.
f) Reforzar a las instituciones para el buen gobierno y apoyar las estructuras productivas necesarias para un desarrollo humano, social y económico, equitativo y sostenible.
g) Colaborar en la prevención y atención de situaciones de emergencia, adoptándose, cuando corresponda, acciones de ayuda humanitaria.
h) Apoyar la participación equitativa de todos los países en el comercio internacional, así como el desarrollo de instrumentos y de condiciones que favorezcan, con justicia, el comercio de los países con economías estructuralmente más débiles.
i) Impulsar y promover la participación social y ciudadana en las acciones de cooperación para el desarrollo y la sensibilización de la sociedad canaria con la realidad de los pueblos empobrecidos.
j) Promover la sensibilización de las instituciones para una aproximación progresiva del porcentaje que las mismas destinan a políticas de cooperación al mínimo del 0,7 de los recursos propios.
k) Favorecer la consecución de un medio ambiente sano y adecuado, así como la utilización racional y sostenible de los recursos naturales.
l) Promover la educación para el desarrollo desde una perspectiva internacional.
m) Consolidar y fortalecer los movimientos sociales, tanto en los países receptores de la cooperación canaria, como en Canarias, así como la mutua relación entre ambos.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

Artículo 4. Prioridades.

A la hora de fijar las prioridades, se establece, como criterio general, la intervención en los países con menor índice de desarrollo humano y, en especial, en aquellos sectores de población más vulnerables.

La política canaria de cooperación para el desarrollo, dada la diversidad de situaciones sobre las que opera y el diferente grado de urgencia para acometer acciones de intervención concretas, debe atender a las siguientes prioridades:

a) geográficas, dirigidas a los países y regiones objeto de atención preferente.
b) sectoriales, dirigidas a determinados ámbitos de actuación preferentes.

Estas prioridades se establecerán en los Planes Directores de Cooperación de Canarias, según el marco establecido por los artículos cinco y seis de esta Ley.

En la definición de estas prioridades se tendrá en cuenta:

a) el enfoque de género.
b) la lucha contra la pobreza y sus causas.
c) la sostenibilidad medioambiental.
d) el fortalecimiento de las estructuras democráticas de la sociedad civil y el apoyo a las instituciones, especialmente las más próximas a la ciudadanía.
e) el codesarrollo, potenciando la vinculación positiva entre inmigración y desarrollo a través de las competencias, capacidades y redes de relaciones de los ciudadanos inmigrantes establecidos en nuestro país, como factor clave para el desarrollo de sus países de origen.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

Artículo 5. Prioridades geográficas.

Se atenderá de forma preferente, a los países con menor índice de desarrollo humano, a los que tengan capas de sociedad especialmente desfavorecidas y desestructuradas y, entre ellos, a aquéllos con los que existan relaciones de tipo histórico, cultural o de vecindad, así como aquéllos de los que la comunidad canaria reciba flujos migratorios.

(Comentario: el Anteproyecto del Gobierno Canario introdujo en este artículo la posibilidad de recursos de la cooperación destinados a canarios en el exterior con lo que se legaliza, mediante una ley autonómica, un destino de AOD que la cooperación española no reconoce. Ver artículo 5 del Anteproyecto del Gobierno Canario, Anexo 2).

Artículo 6. Prioridades sectoriales.

La política canaria de cooperación al desarrollo, con la finalidad de luchar contra la pobreza y promover la capacidad productiva en los países receptores, tendrá las siguientes prioridades sectoriales:

a) los servicios sociales básicos y, en especial, la salud sexual y reproductiva, la educación, la vivienda, la seguridad alimentaria y el abastecimiento y saneamiento de aguas.
b) la dotación y mejora de las infraestructuras económicas. El establecimiento y desarrollo de proyectos de economía social, así como el fortalecimiento del tejido productivo que impulse la economía y la creación de empleo.
c) el respeto y la protección de los derechos humanos, la igualdad de oportunidades, la participación ciudadana y la integración social de la mujer.
d) la defensa de los grupos de población más vulnerables, tales como menores, con especial atención a la erradicación de la explotación infantil en todas sus manifestaciones, población

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

anciana y/o discapacitada, personas refugiadas y/o desplazadas, retornados, poblaciones indígenas y minorías.

e) el fortalecimiento de la democracia, reforzando las organizaciones locales, para fomentar la vertebración de la sociedad civil, promoviendo la participación de los pueblos y sus organizaciones en las estructuras estatales.

f) la protección, conservación y mejora de la calidad del medio ambiente, respetando la biodiversidad y la conservación y utilización sostenible de los recursos naturales.

g) la promoción de la cultura, con especial incidencia en la defensa de los aspectos que definan a la identidad cultural de los pueblos dirigida al desarrollo endógeno.

h) la capacitación y formación profesional, así como el desarrollo científico y tecnológico dirigido a aumentar las capacidades locales.

i) El fortalecimiento de la capacidad de gestión de las administraciones públicas de los países receptores, especialmente, las de carácter regional y local.

CAPÍTULO II

PLANIFICACIÓN, MODALIDADES, INSTRUMENTOS, EVALUACIÓN Y COORDINACIÓN EN LA COOPERACIÓN

Artículo 7. Planificación.

La política canaria de cooperación internacional para el desarrollo se establecerá a través de planes directores y se desarrollará mediante planes anuales.

1. El Plan Director, concebido como instrumento de planificación y orientación de la política de cooperación al desarrollo de

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

Canarias, se formulará cada cuatro años y deberá tener, al menos, el siguiente contenido:

a) Las líneas generales, prioridades y directrices básicas de la política canaria de cooperación internacional para el desarrollo.

b) Las prioridades geográficas y sectoriales del período, los objetivos, los resultados que se pretenda obtener, así como los recursos humanos, materiales y de gestión necesarios para ello.

(Comentario: en el Anteproyecto del Gobierno Canario se eliminó de este apartado la siguiente línea: así como los recursos humanos, materiales y de gestión necesarios para ello. Ver artículo 8.b del Anteproyecto del Gobierno Canario, Anexo 2).

c) Un estudio económico-financiero con previsión de los recursos afectados, tanto de las diferentes administraciones públicas como de los agentes de cooperación.

d) Los instrumentos de coordinación entre las actuaciones de todas las administraciones públicas canarias, y entre éstas y los agentes de cooperación.

e) La evaluación de la ejecución, por las diferentes administraciones y agentes de cooperación, de los programas o proyectos llevados a cabo con arreglo al Plan anual del ejercicio anterior.

La Agencia Canaria de Cooperación Internacional, a que se refiere el artículo diecinueve de esta Ley elaborará una propuesta de plan director que será informada por el Consejo de Cooperación para el Desarrollo. Esa propuesta se elevará al Gobierno de Canarias que la trasladará al Parlamento para su aprobación o modificación.

(Comentario: en el Anteproyecto del Gobierno Canario se eliminó el apartado que hace referencia a la Agencia Canaria de Cooperación Internacional,

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

estableciéndose que la formulación de la propuesta del plan director corresponde al departamento competente en materia de cooperación para el desarrollo. Ver artículo 8.2 del Anteproyecto del Gobierno Canario, Anexo 2).

2. Los Planes Anuales formulados ordenarán los objetivos, prioridades y recursos establecidos por el Plan Director, y determinarán las actuaciones de cooperación , incluyendo la previsión de gastos con cargo a cada una de las administraciones públicas canarias.

   Los Planes Anuales serán elaborados por la Agencia Canaria de Cooperación Internacional quien los elevará al Gobierno para su aprobación, en su caso.

Las administraciones públicas canarias consignarán de forma diferenciada en sus presupuestos las partidas necesarias para financiar las actuaciones de cooperación establecidas en el Plan Anual.

Artículo 8. Modalidades de la Cooperación para el Desarrollo.

La política de la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de cooperación para el desarrollo la ejecuta la Administración de la Comunidad Autónoma por sí misma o a través de organizaciones no gubernamentales, de los fondos de cooperación, o de cualquier otro agente de cooperación que prevé esta Ley.

La actividad de cooperación para el desarrollo que ejecuta directamente la Administración de la Comunidad Autónoma puede articularse mediante cualquier forma reglada de colaboración con otras instituciones o entidades, públicas o privadas, nacionales o internacionales.

La actividad de cooperación para el desarrollo que lleva a cabo la Administración de la Comunidad Autónoma engloba, además de la que ejecuta directamente, la que financia, mediante el otorgamiento de subvenciones y la formalización de otros instrumentos de colaboración, a

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

través de organizaciones no gubernamentales, de los fondos de cooperación, o de cualquier otro agente de cooperación que prevé esta Ley, para ejecutar programas y proyectos de cooperación para el desarrollo y educación para el desarrollo, siempre que tengan carácter no lucrativo.

Artículo 9. Instrumentos de la Cooperación para el Desarrollo.

La política de cooperación para el desarrollo se llevará a cabo a través de los siguientes instrumentos:

a) Cooperación técnica.
b) Cooperación económica y financiera.
c) Ayuda humanitaria y ayuda de emergencia.
d) Educación para el desarrollo y sensibilización social.
e) Formación e investigación para el desarrollo.

(Comentario: en el Anteproyecto del Gobierno Canario se eliminó el apartado 9.e que se refiere a la formación e investigación, un instrumento que puede ser de gran utilidad, con el concurso y participación de las universidades, así como para abrir líneas de investigación que ayuden a mejorar el impacto y los resultados en la cooperación al desarrollo. Ver artículo 11, Anexo 2).

Artículo 10. Cooperación técnica.

La cooperación técnica estará dirigida a la asistencia para la formación de los recursos humanos del país receptor, mejorando las capacidades de las personas, las organizaciones y las instituciones en los ámbitos educativo, sanitario, social, cultural, científico, tecnológico y productivo.

Esta cooperación se lleva a cabo mediante acciones, programas y proyectos de asesoramiento técnico con apoyo y asistencia de personas expertas, agentes sociales, organizaciones no gubernamentales de

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

desarrollo, así como con la aportación de estudios, transferencia de tecnología e intercambio de experiencias habidas en la Comunidad Autónoma de Canarias, todo ello basado siempre en el respeto de la identidad cultural de los pueblos y países beneficiarios.

Artículo 11. Cooperación económica y financiera.

La cooperación económica en condiciones no reembolsables, se hará a través de aportaciones destinadas a:

a) ayudas a programas y proyectos en aquellos países objeto de la cooperación canaria que cuenten con planes nacionales de lucha contra la pobreza.
b) ayudas a programas y proyectos que tengan como destino los servicios sociales básicos.
c) ayudas a programas y proyectos dirigidos a los diversos sectores económicos: agroalimentarios, educativos, sanitarios, infraestructuras, transporte y otros.

La cooperación financiera se hará a través de:

a) aportaciones a organismos internacionales que lleven a cabo programas de cancelación de deuda en los países pobres altamente endeudados.
b) la suscripción de convenios, en colaboración con la administración del Estado, para programas de conversión de deuda por educación.

No se considerarán instrumentos de la cooperación económica y financiera los créditos destinados a la exportación o las ayudas vinculadas. A tal fin, en la concesión de subvenciones a proyectos de cooperación no se primarán los que propicien la compra de bienes, productos o servicios de Canarias.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

(Comentario: en el Anteproyecto del Gobierno Canario se eliminó el contenido de este artículo sustituyéndolo por otro en el que se excluye toda referencia a que no se considere como instrumento de la cooperación económica y financiera los créditos a la exportación o las ayudas vinculadas. Ver artículo 13, Anexo 2).

Artículo 12. Ayuda humanitaria.

1. Es ayuda humanitaria la que tiene como objetivo primordial proteger vidas humanas y aliviar la situación de las poblaciones víctimas de catástrofes naturales o humanas y aquellas que padecen una situación de conflicto bélico. Esto se desarrollará a través de acciones de asistencia, socorro, protección y reconstrucción. Dichas acciones deberán regirse por las necesidades de las personas y la adecuación al medio sin perjuicio de su desarrollo local.

   La ayuda humanitaria incluye, asimismo, la aportación de productos alimenticios y de implementos e insumos a países en desarrollo con problemas de insuficiencia alimentaria, con el fin de fomentar su autoabastecimiento y garantizar su seguridad alimentaria como base de su proceso de desarrollo.
2. La ayuda humanitaria comprenderá también la prevención de desastres derivados de causas naturales o humanas, mediante la información, la prevención y la cobertura de los riesgos a que estén sometidas determinadas comunidades.
3. La ayuda humanitaria podrá dar paso a actividades de rehabilitación, de reconstrucción de infraestructuras, de restablecimiento institucional o de reinserción de poblaciones afectadas, debiendo promoverse la mayor coordinación posible entre las entidades que colaboren y el respeto hacia las

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

instituciones u organizaciones locales, a fin de tener en cuenta los objetivos del desarrollo a medio y largo plazo.

4. Dentro de la ayuda humanitaria se incluye la ayuda de emergencia, que consiste en la provisión gratuita de bienes y servicios esenciales para la supervivencia inmediata de la población afectada por cualquiera de las situaciones descritas en el párrafo anterior primero de este artículo, incluyendo la ayuda inmediata a las personas refugiadas y desplazadas, así como a los países receptores de éstas.

Todas las medidas contempladas en este artículo la llevarán a cabo las administraciones públicas directamente o a través de organizaciones no gubernamentales y organismos internacionales, de forma coordinada con el resto de los donantes, debiendo tener una partida específica en los presupuestos de la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de las ampliaciones de presupuesto que requieran los supuestos de emergencia.

Artículo 13. Educación para el desarrollo y sensibilización social.

1. La educación para el desarrollo es un proceso dinámico, interactivo y participativo, orientado a: la formación integral de las personas; su concienciación y comprensión de las causas locales y globales de los problemas del desarrollo y su compromiso para la acción participativa y transformadora.

Las acciones educativas que se planteen en este marco estarán orientadas a:

a) Favorecer el análisis y la comprensión del marco que define y explica las relaciones internacionales en su dimensión histórica y carácter del proceso desarrollo-subdesarrollo, Norte-Sur.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

b) Promover la concepción referente al desarrollo sostenible.
c) Promover la visión de género y desarrollo.
d) Fomentar el análisis, la comprensión y respeto de los derechos humanos y la paz.
e) Fomentar el análisis y la comprensión de la evolución del concepto intercultural, así como el acercamiento a distintas cosmovisiones culturales con la finalidad de facilitar los procesos interculturales.
f) Difundir y promover las redes de solidaridad constituidas en Canarias.
g) Promover y fomentar la economía solidaria y el consumo responsable.

Estas se concretarán mediante programas y/o proyectos que generen oportunidades y procesos de participación ciudadana.

2. La sensibilización social consiste en la realización de actividades informativas de carácter puntual sobre los problemas del desarrollo.

   Las acciones que se planteen en este marco estarán orientadas a:

   a) Sensibilizar a la población sobre la problemática derivada del desarrollo.
   b) Recaudar fondos para proyectos de cooperación internacional.
   c) Difundir y promover las redes de solidaridad constituidas en Canarias.

Con este fin, las administraciones públicas en colaboración con los agentes de cooperación impulsarán y apoyarán la realización de programas y/o proyectos educativos, así como campañas de divulgación y denuncia. Estas actuaciones serán desarrolladas en los espacios educativos formal, no

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

formal e informal, y podrán ejecutarse tanto en Canarias como en los países receptores de la cooperación canaria.

Artículo 14. Investigación para el desarrollo.

La investigación para el desarrollo comprende el estudio de las causas y soluciones a la situación de los países empobrecidos, así como el fortalecimiento de sus capacidades propias para producir ciencia básica y aplicada y tecnología adaptadas a sus necesidades, al objeto de potenciar sus sistemas productivos. La investigación para el desarrollo contribuye también, a resolver problemas sociales y políticos que inciden negativamente sobre sus posibilidades de desarrollo.

(Comentario: en el Anteproyecto del Gobierno Canario se eliminó este artículo, referido a la investigación para el desarrollo, de igual forma que se excluyó de entre los instrumentos de la cooperación).

Artículo 15. Evaluación, seguimiento y control de las acciones y proyectos de la cooperación al desarrollo.

1. La evaluación, seguimiento y control de las actuaciones en cooperación para el desarrollo constituyen elementos esenciales de la política de cooperación para el desarrollo de la Comunidad Autónoma de Canarias.

   Reglamentariamente, se establecerán los procedimientos y bases generales para la evaluación, seguimiento y control de los programas y proyectos financiados con fondos públicos de la Comunidad Autónoma de Canarias, incluyendo cada uno de los instrumentos descritos en el artículo nueve de esta ley.
2. La evaluación se regirá por los criterios básicos de eficacia, eficiencia, impacto, pertinencia y viabilidad.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

Asimismo, los mecanismos de evaluación que se adopten seguirán la metodología de la cooperación oficial del Estado español y la Unión Europea.

CAPÍTULO III

ÓRGANOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA COMPETENTES EN LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO

SECCIÓN 1ª

ÓRGANOS RECTORES

Artículo 16. El Parlamento.

1. El Parlamento de Canarias establecerá las líneas generales y directrices básicas de la política canaria de cooperación internacional para el desarrollo. A tal efecto, el Gobierno remitirá al Parlamento el Plan Director para su debate, enmienda, en su caso, y aprobación.
2. El parlamento de Canarias debatirá anualmente, en la forma y modo que se determine y a propuesta e iniciativa del Gobierno, la política canaria de cooperación internacional para el desarrollo. A tal efecto, el Gobierno remitirá a la Cámara el Plan Anual para su debate y dictamen.

(Comentario: en el Anteproyecto del Gobierno Canario se eliminó el segundo apartado, a pesar de su conveniencia, ya que el debate parlamentario sitúa a la cooperación al desarrollo en el nivel de importancia que merece, al tiempo que

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

favorece lograr acuerdos más amplios entre las diferentes fuerzas políticas parlamentarias. Ver artículo 17, Anexo 2).

3. El Parlamento de Canarias será informado por el Gobierno del grado de ejecución y cumplimiento de los programas, proyectos y acciones comprendidas tanto en el Plan Director como en el Plan Anual, y recibirá cuneta de la evaluación de la cooperación, así como de los resultados que refleje el Documento de Seguimiento del Plan Anual del ejercicio precedente.

Artículo 17. El Gobierno.

El Gobierno de Canarias dirige la política canaria de cooperación internacional para el desarrollo.

A estos efectos:

1º Propondrá el Plan Director al Parlamento.

2º Aprobará el Plan Anual.

3º Evaluará el grado de cumplimiento del Plan correspondiente al ejercicio anterior.

(Comentario: en el Anteproyecto del Gobierno Canario se eliminó el apartado tercero del artículo 17. Ver artículo 18, Anexo 2).

SECCIÓN 2ª

ÓRGANOS EJECUTIVOS.

Artículo 18. Consejería de la Presidencia.

La consejería de la Presidencia, con asistencia de la Agencia Canaria de Cooperación Internacional, coordinará las actuaciones de las Consejerías relacionadas con la cooperación al desarrollo.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

Artículo 19. La Agencia Canaria de Cooperación Internacional.

Se crea la Agencia Canaria de Cooperación Internacional, organismo autónomo adscrito a la Consejería de la Presidencia del Gobierno de Canarias, responsable de la gestión de la cooperación internacional canaria.

La Agencia tendrá carácter consorcial y contará con representación de todas las administraciones públicas canarias en sus órganos colegiados de decisión, así como de los agentes de cooperación.

La Agencia tendrá las siguientes competencias:

1º Proponer al Gobierno de Canarias los planes directores de cooperación y los planes anuales.
2º Coordinar la cooperación realizada desde Canarias por las administraciones públicas y los agentes de cooperación.
3º Coordinarse con la Administración del Estado y, en especial, con la Agencia Española de Cooperación Internacional y con la Casa África.
4º Dirigir y coordinar las actuaciones para atender a situaciones de emergencia internacional.
5º Impulsar y supervisar los programas y proyectos de cooperación internacional y educación para el desarrollo financiados o cofinanciados por las administraciones públicas canarias.
6º Establecer acuerdos con las corporaciones locales para la gestión de los fondos que éstas destinen a cooperación.
7º Elaborar estudios sobre las necesidades de los pueblos y países destinatarios de la cooperación canaria y realizar la evaluación y seguimiento de las actuaciones que en ellos se desarrollen.
8º Difundir información y sensibilizar a la sociedad canaria sobre los programas, proyectos o campañas que se estén desarrollando.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

9º Evaluar las actuaciones sectoriales y geográficas de los proyectos y programas desarrollados por las administraciones públicas canarias para reforzar su capacidad de formulación y gestión.

El régimen jurídico de la Agencia Canaria de cooperación Internacional será regulado por Decreto del Gobierno de Canarias que desarrollará lo dispuesto en esta Ley.

(Comentario: en el Anteproyecto del Gobierno Canario se eliminó el artículo 19 referido a la creación de la Agencia Canaria de Cooperación, remitiendo a la Disposición Adicional Segunda la creación de la estructura organizativa de la política de cooperación al desarrollo. Ver Disposición Adicional Segunda, Anexo 2).

SECCIÓN 3º

ÓRGANOS DE COORDINACIÓN Y CONSULTA.

Artículo 20. El Consejo Canario de Cooperación para el Desarrollo.

1. Se crea el Consejo Canario de Cooperación para el Desarrollo, como órgano de consulta y participación de la sociedad canaria en esta materia.
2. El Consejo estará formado por:
   a) Tres representantes de la Administración Autonómica.
   b) Dos representantes de las Corporaciones locales, uno de los Ayuntamientos y otro de los Cabildos.
   c) Tres representantes de las Organizaciones No Gubernamentales de Cooperación al Desarrollo elegidos por la Coordinadora Regional.
   d) Dos representantes de las Universidades canarias.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

e) Dos representantes de las Cámaras de Comercio.

f) Dos representantes de los sindicatos.

g) Dos personas expertas y con experiencia demostrada en materia de cooperación y educación para el desarrollo, que serán elegidas por cooptación por los miembros del Consejo.

3. El Consejo tendrá las siguientes funciones:

1ª Emitir informe, con carácter previo y preceptivo, sobre los anteproyectos y proyectos de disposiciones relacionadas con la cooperación al desarrollo.

2ª Emitir informe previo y preceptivo, sobre el Plan Director y los planes anuales de cooperación.

3ª Tomar conocimiento de los informes de seguimiento de los planes anuales y las evaluaciones del Plan Director y proponer, tras su estudio y deliberación, las recomendaciones que considere oportunas.

4ª Elaborar los informes, recomendaciones y propuestas que considere oportunos sobre la política y las actuaciones de cooperación para el desarrollo de la Comunidad Autónoma.

5ª Asesorar y asistir a las administraciones públicas canarias en materia de cooperación para el desarrollo.

6ª Tomar conocimiento de los proyectos de cooperación para el desarrollo en los que intervengan las administraciones públicas canarias.

7ª Informar las propuestas de convocatorias públicas de ayuda y financiación para proyectos y programas de cooperación para el desarrollo realizados por las administraciones publicas canarias.

8ª Aprobar su reglamento de funcionamiento.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

9ª Velar por la aplicación del código de imágenes y conductas por parte de todos los agentes de cooperación descritos en esta Ley.

Reglamentariamente se desarrollará lo dispuesto en este artículo.

Artículo 21. Consejería de la Presidencia.

La Consejería de la Presidencia, con asistencia de la Agencia Canaria de Cooperación Internacional, coordinará las actuaciones de las consejerías relacionadas con la cooperación al desarrollo.

CAPÍTULO IV

RECURSOS

Artículo 22. Recursos materiales.

1. Las leyes de presupuestos de la Comunidad Autónoma de Canarias fijarán anualmente los créditos destinados a la cooperación internacional para el desarrollo siguiendo las directrices de los planes directores, y tendrán como objetivo mínimo alcanzar el 0,7% de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Canarias.
2. Las leyes de presupuestos de la Comunidad Autónoma de Canarias integrarán igualmente los recursos destinados a la cooperación internacional las aportaciones y subvenciones de otros organismos e instituciones nacionales, internacionales públicas y privadas y de personas físicas o jurídicas.
3. Con la finalidad de alcanzar una mayor eficacia y eficiencia en la gestión de los fondos públicos destinados a cooperación, se establecerán sistemas de justificación y control que cuenten con la flexibilidad y adaptación de las normas generales de régimen

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

financiero y presupuestario a proyectos que se realicen en los países receptores de la ayuda oficial al desarrollo.

4. Cuando el Plan Director contemple actuaciones que así lo requieran, se podrán adquirir compromisos de gasto para financiar proyectos y programas de cooperación para el desarrollo que se extiendan a ejercicios posteriores a aquel en el que se autoricen, siempre que la ejecución se inicie en el propio ejercicio.

Artículo 23. Fondo Canario de Cooperación Internacional al Desarrollo.

1. A instancia de las entidades locales, se creará el Fondo Canario de Cooperación Internacional al Desarrollo con el fin de fortalecer las acciones de cooperación que se realicen en la Comunidad Autónoma y aumentar la eficiencia de los recursos locales destinados a este fin.
2. El Fondo podrá recibir igualmente aportaciones de la Comunidad Autónoma.

CAPITULO V

AGENTES DE COOPERACIÓN

Artículo 24. Los agentes de la cooperación internacional para el desarrollo en Canarias.

1. A los efectos de la presente Ley se consideran agentes de la cooperación canaria las siguientes entidades:
   a) Gobierno de Canarias.
   b) Cabildos Insulares.
   c) Ayuntamientos.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

d) Organizaciones no Gubernamentales de Desarrollo.
e) Universidades y centros e institutos de investigación.
f) Otras entidades públicas y privadas que actúe en el ámbito de cooperación al desarrollo.

Los agentes de la cooperación canaria para ser considerados como tales deberán reunir los siguientes requisitos:

a) Estar dotados de personalidad jurídica y capacidad legal para actuar en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo.
b) No tener ánimo de lucro.
c) Tener entre sus fines, que figuren en sus estatutos o documentos equivalentes, la realización de actividades de cooperación internacional para el desarrollo.
d) Tener sede social o delegación permanente y la dirección efectiva de proyectos en Canarias.

Artículo 25. Registro Canario de Agentes de la Cooperación Internacional al Desarrollo.

1. Se crea el Registro Canario de Agentes de la Cooperación Internacional para el Desarrollo, donde podrán inscribirse los agentes de la cooperación para el desarrollo de Canarias que cumplan los requisitos previstos en el artículo anterior.
2. La inscripción en el Registro Canario de Agentes de la Cooperación para el Desarrollo será requisito imprescindible para la obtención de fondos públicos para programas y proyectos de cooperación.
3. El Registro de Agentes de la Cooperación para el Desarrollo de Canarias será de carácter público y el acceso al mismo se realizará de conformidad con lo establecido en el artículo 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

CAPITULO VI

LA COOPERACIÓN NO GUBERNAMENTAL

Artículo 26. Fomento de las iniciativas y actividades para la cooperación.

La Comunidad Autónoma de Canarias, con el fin de favorecer la implicación de la sociedad canaria en la cooperación para el desarrollo, fomentará las iniciativas y las actividades de organizaciones no gubernamentales de desarrollo y sus asociaciones, las universidades y centros educativos, y otros agentes que actúan en este ámbito de acuerdo con la normativa vigente y la presente ley, atendiendo a las prioridades establecidas en los artículo 4, 5 y 6.

Artículo 27. Las Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo.

1. A los efectos de la presente Ley, se considerarán Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo, las que reuniendo los requisitos establecidos para los agentes de cooperación cumplan el código de conducta propio dde las organizaciones no gubernamentales.
2. Las administraciones públicas promoverán las Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo que tengan la dirección efectiva de proyectos en Canarias. A tales efectos:
   - Fomentarán el voluntariado al servicio de programas y proyectos de cooperación y educación para el desarrollo.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

- Firmarán convenios para facilitar la creación de estructuras suficientes para la elaboración de los proyectos, la gestión y supervisión de los mismos.
- Apoyarán las iniciativas destinadas a la formación de los profesionales y voluntariado de cooperación al desarrollo.

Artículo 28. Ayudas y subvenciones.

Las administraciones públicas podrán conceder ayudas y subvenciones públicas, y establecer convenios estables y otras formas de colaboración con los agentes de cooperación para la ejecución de programas y proyectos de cooperación y educación para el desarrollo.

Reglamentariamente, se establecerán las condiciones y régimen jurídico aplicables que garantizarán, en todo caso, el carácter no lucrativo de los mismos, según el marco establecido en el artículo once de esta Ley.

(Comentario: en el Anteproyecto del Gobierno Canario, el artículo referido a ayudas y subvenciones cambia, eliminando la posibilidad de establecer convenios estables, por lo que mantiene la precariedad en la ejecución de los proyectos. Además añade un párrafo que recoge que se podrán conceder subvenciones en forma directa, legalizando la discrecionalidad en el uso de los fondos para la cooperación al desarrollo. Ver artículo 30, Anexo 2).

Artículo 29. Ayudas fiscales.

La Comunidad Autónoma de Canarias, dentro del ámbito de sus competencias fiscales, establecerá un régimen fiscal que promueva las organizaciones no gubernamentales para el desarrollo y las aportaciones para su financiación, por parte de entidades públicas y privadas, así como de particulares.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

CAPÍTULO VII

PERSONAL AL SERVICIO DE LA COOPERACIÓN.

Artículo 30. Disposición general.

En los programas y proyectos de cooperación y educación para el desarrollo que gestiona directamente la Administración de la Comunidad Autónoma o en aquellos que, financiados con fondos públicos, son de responsabilidad de los otros agentes de cooperación citados en el artículo veinticuatro de esta Ley, podrá participar personal de la administración pública, cooperantes remunerados y voluntariado.

Artículo 31. El personal de la administración pública en cooperación para el desarrollo.

1. La actividad de la Administración de la Comunidad Autónoma en materia de cooperación para el desarrollo será ejecutada por el personal adscrito a la Agencia Canaria de Cooperación.
2. El personal dependiente de otros departamentos y/o administraciones de la Comunidad Autónoma podrá participar en programas y proyectos de cooperación y educación para el desarrollo ejecutados directamente por los mismos.
3. La Agencia Canaria de Cooperación determinará, en los planes anuales de actuación, el número de trabajadores públicos que pueden participar en estas actividades, así como los programas y proyectos susceptibles de acogerlos.
4. El personal funcionario o estatutario que participe en proyectos o programas de cooperación para el desarrollo, por un período superior a seis meses, se encontrará en una situación de servicios especiales; si el período fuera inferior a seis meses podrá otorgársele una comisión de servicios.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

El personal laboral que participe en proyectos o programas de cooperación internacional para el desarrollo se regirá por lo dispuesto en su correspondiente convenio colectivo de aplicación.

Artículo 32. Cooperantes.

1. A efectos de esta Ley son cooperantes quienes a su adecuada formación o titulación académica oficial unen una probada experiencia profesional y tienen encomendada la ejecución de un determinado programa o proyecto en el marco de la cooperación y educación para el desarrollo y de la acción humanitaria.
2. Se establecerá un plazo especial de resolución de permisos para aquel personal que vaya a actuar en casos de emergencia, atendiendo al carácter urgente de dicho permiso.

Los derechos y obligaciones de los cooperantes, así como su régimen de incompatibilidades, formación, homologación de los servicios que prestan, modalidades de previsión social y demás aspectos de su régimen jurídico serán los e están fijados en el Estatuto al que hace referencia el artículo 38.2 de la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Artículo 33. El voluntariado en Cooperación.

1. A los efectos de la presente Ley, se entiende por cooperante voluntario, toda persona física que, por libre determinación, sin recibir contraprestación económica y sin mediar relación laboral, mercantil o funcionarial de cualquier tipo, participe en las actividades de proyectos y programas de cooperación para el desarrollo.
2. Las personas voluntarias deberán ser informadas de los objetivos de la entidad en la que realicen s actividad, del marco en que se

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

produce la actuación la que participan y de sus derechos y deberes.

3. Las personas voluntarias expatriadas estarán vinculadas a la entidad a que se refiere el párrafo anterior mediante un acuerdo por escrito, que contemple, como mínimo:
   a) Los recursos necesarios para hacer frente a las necesidades de subsistencia, alojamiento y desplazamiento en el país de destino.
   b) Un seguro que cubra los riesgos de enfermedad y accidente, los gastos de repatriación y los derivados de la responsabilidad civil por daños sufridos o causados a terceros, en su caso.
   c) La obtención o acreditación de una formación suficiente.
   d) Disponer de una acreditación identificativa de su condición de persona voluntaria.

Disposiciones transitorias.

1. Dadas las especiales dificultades que supone la justificación de gastos e inversiones en los países donde desarrollan su actividad los agentes de cooperación, en el plazo de un año, el Gobierno de Canarias elaborará un proyecto de ley, para su elevación al Parlamente, en el que se establezcan las modificaciones legales necesarias en los procedimientos de fiscalización e intervención de la ejecución de proyectos que, garantizando la correcta utilización de fondos públicos, facilite la justificación de gastos e inversiones atendidas a esas circunstancias.

   Puntos que quedan pendientes de ubicar sistemáticamente o para disposiciones transitorias:

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

- Este órgano colegiado [el Consejo Canario de Cooperación al Desarrollo] estará adscrito a la Consejería competente en materia de Cooperación para el desarrollo.
- El Gobierno de Canarias habilitará la dotación económica necesaria para llevar a cabo las funciones encomendadas al Consejo de Cooperación al Desarrollo.
- Disposición transitoria para desarrollar lo previsto en los párrafos 3 y 4 del artículo 20 (relativo a medios materiales): mandato al Gobierno para que, en el plazo de un año a partir de la entrada en vigor de la Ley, proceda a su desarrollo reglamentario y, en su caso, proponer al Parlamento las modificaciones legales que sean procedentes para la aplicación de este artículo.
- El apartado medios humanos se convierte en disposición adicional en cuanto al nuevo personal adscrito a la Agencia Canaria de Cooperación.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

ANEXO II

ANTEPROYECTO DE LEY CANARIA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

Gobierno de Canarias

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

Anexo II

El anexo II es el documento en el que se recogen las modificaciones hechas por el Gobierno de Canarias al borrador de la Coordinadora Canaria de ONGDs, presentado en enero de 2006. Es el actual Anteproyecto de Ley Canaria de Cooperación Internacional para el Desarrollo, en su versión de 16 de junio de 2006, del Gobierno Canario. Los comentarios al presente documento están en cursivas.

ANTEPROYECTO DE LEY CANARIA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

GOBIERNO DE CANARIAS

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La cooperación al desarrollo se organiza como un conjunto de acciones, estrategias y recursos que la comunidad internacional utiliza para mejorar las condiciones económicas y la calidad de vida en los países en vías de desarrollo. Se trata por tanto de una acción solidaria con aquellos países que tienen dificultades para obtener un óptimo bienestar social de sus habitantes, y permitir en una doble dirección el intercambio y la relación entre todos los pueblos del mundo. Al mismo tiempo la política de cooperación para el desarrollo es un instrumento eficaz de democratización de los países receptores de las ayudas como en las sociedades avanzadas que profundizan en los motivos de la situación mundial.

La ayuda al desarrollo es por tanto una necesidad incuestionable, y aunque ha ido adquiriendo una tendencia en alza en la política exterior de los países y sociedades más avanzadas, todavía se constatan unas situaciones de pobreza enormes, incluso en países con un índice de crecimiento económico en alza, así como situaciones de ingobernabilidad y

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

discriminación de la sociedad por motivos de sexo, cultura, raza y religión en muchos lugares del mundo, nido todo ello, a las cada vez más frecuentes catástrofes naturales que se están produciendo en el mundo, y que afecta como es obvio en mayor medida a los países en vías de desarrollo.

II

Tal y como recoge la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, la política española de cooperación tiene su origen en la declaración contenida en el preámbulo de la Constitución Española de 1978, en el que se proclama la voluntad de la nación española de colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre todos los pueblos de la Tierra.

La citada Ley española de cooperación, ha supuesto una importante regulación en esta materia, al establecer en un único texto normativo el conjunto de medidas e instrumentos que han ido configurando la política española de cooperación al desarrollo.

El artículo veinte de la reiterada Ley, establece que la cooperación para el desarrollo que se realice desde las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, como expresión solidaria de sus respectivas sociedades, ha de inspirarse en los principios objetivos y prioridades establecidas en la misma Ley. Asimismo determina que la acción de dichas entidades en la cooperación para el desarrollo, se basa en los principios de autonomía presupuestaria y responsabilidad en su desarrollo y ejecución, debiendo respetar las líneas generales y directrices básicas de la política española de cooperación internacional para el desarrollo que se establezca por el Congreso de los Diputados, y el principio de colaboración entre Administraciones Públicas en cuanto al acceso y participación de la información y máximo aprovechamiento de los recursos públicos.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

III

Durante la última década, y en virtud de esta política descentralizada la Comunidad Autónoma de Canarias ha venido comprometiéndose de manera creciente con la cooperación al desarrollo de los países y pueblos menos desarrollados. Esta tendencia puede observarse en el resto de España, aunque Canarias destaca de modo especial, tanto por el aumento progresivo de los recursos destinados a esta finalidad como por el impulso que las diferentes Administraciones públicas junto con la participación de la sociedad civil y otros agentes sociales están dando a la política de cooperación internacional para el desarrollo orientada hacia África, trascendiendo de las tradicionales ayudas a los países iberoamericanos.

(Comentario: resulta desmedida la afirmación anterior ya que Canarias ocupa el puesto catorce de entre las diecisiete Comunidades Autónomas en cuanto a fondos destinados a la cooperación para el desarrollo).

La acción pública de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias en esta materia ha tenido su expresión más relevante en la disposición de recursos económicos a través de convocatorias anuales de subvenciones dirigidas a las organizaciones no gubernamentales de desarrollo para que realicen proyectos de cooperación al desarrollo y campañas de educación y sensibilización social. Paralelamente se han realizado actuaciones bilaterales con otros organismos e instituciones de carácter nacional, como la Agencia Española de Cooperación Internacional en programas de salud y medio ambiente, y con las Universidades Canarias en programas de cooperación científica y técnica.

(Comentario: la afirmación anterior se contradice con los datos de las propias convocatorias públicas para proyectos realizados por las organizaciones no gubernamentales que en los últimos años ha descendido de un 27% en 1999 al 15% en 2005 del total de fondos públicos destinados a cooperación. Lo mismo ha ocurrido con las campañas de sensibilización realizadas a través de

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

convocatorias públicas que han tenido una variación similar, del 3,2% en 2001 al 1,6% en 2005).

No obstante estas, actuaciones se vienen realizando en ausencia de un marco legal adecuado que regule específicamente la acción pública en el ámbito de la cooperación al desarrollo y que fije claramente los principios que la orientan, los objetivos que deben perseguir, así como los instrumentos y medios para realizarla.

La cooperación internacional que regula esta Ley ha de entenderse sin perjuicio de la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales a las que hace referencia el artículo 149.1.3 de la Constitución Española.

Esta Ley se aplica respetando los principios, los objetivos y las prioridades de la política española que establece la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

IV

La Ley se estructura en siete capítulos. El capítulo I, regula el objeto y su ámbito de aplicación, y también fija los principios, objetivos y prioridades que han de regir las actuaciones en el marco de la política canaria de cooperación al desarrollo.

El capítulo II, establece la planificación en este ámbito de actuación, a través de los planes directores y planes anuales, así como las modalidades de actuación, instrumentos de la cooperación, y la evaluación, seguimiento y control de los programas y proyectos financiados con fondos públicos de las administraciones públicas canarias.

El capítulo III, regula los órganos competentes en la política de cooperación al desarrollo, estableciendo unos de naturaleza ejecutiva y otros de naturaleza consultiva.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

El capítulo IV, se refiere a los recursos destinados por el Gobierno de Canarias para la financiación de los programas y proyectos de cooperación al desarrollo, recursos que deberán proveerse en los correspondientes planes directores, y concretarse en los planes anuales.

El capítulo V, describe los mecanismos de participación social y los agentes de la cooperación para el desarrollo en Canarias, y se crea el Registro Canario de Agentes de la Cooperación Internacional para el Desarrollo, cuya inscripción será requisito para que los agentes de la cooperación canaria puedan obtener financiación para la realización de programas y proyectos de cooperación.

El capítulo VI aborda la cooperación realizada por entidades no gubernamentales, con el afán de promover y favorecer la implicación de la sociedad canaria en la cooperación al desarrollo, mediante el fomento de iniciativas y actividades en esta materia, de acuerdo con la normativa vigente y atendiendo a los principios, objetivos y prioridades establecidos en esta Ley.

El capítulo VII, describe el personal al servicio de la cooperación al desarrollo, encargado de su ejecución, tanto el perteneciente a las Administraciones Públicas en el ejercicio de su actividad, como a los cooperantes voluntarios y remunerados.

Finalmente la Ley prevé tres disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias, dos disposiciones derogatorias y dos disposiciones finales.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

CAPITULO I

LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS

Artículo 1. Objeto y ámbito de la Ley.

Es objeto de la presente Ley, establecer el régimen jurídico de la cooperación internacional para el desarrollo en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias.

Esta ley tiene por finalidad el establecer el conjunto de actuaciones, medios e iniciativas que en el ámbito de la Comunidad Autónoma Canaria se destinen directamente a los objetivos establecidos en el artículo 3 de la misma, y será de aplicación a las Administraciones Públicas Canarias así como a las organizaciones, instituciones y entidades, en general, que realicen actividades de cooperación al desarrollo en la Comunidad Autónoma Canaria.

Los principios, objetivos y prioridades de la presente Ley informan la actividad de los entes locales de la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de cooperación al desarrollo. La presente Ley regula también las relaciones de coordinación, cooperación y colaboración entre la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias y las entidades locales, con el debido respeto a la autonomía local.

(Comentario: este párrafo no está en el Borrador presentado por la Coordinadora Canaria de ONGDs).

Igualmente se aplicará a las actuaciones destinadas a la educación para el desarrollo y la sensibilización social.

No se considerarán cooperación al desarrollo las actuaciones, iniciativas, medios y fondos que, aun destinados a los países y pueblos más

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

desfavorecidos, no tengan como fin directo los objetivos enunciados en esta Ley.

Para que los recursos tengan la consideración de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), deberán cumplir los requisitos exigidos por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

Artículo 2. Principios.

1. La política canaria de cooperación para el desarrollo es expresión de la solidaridad del pueblo canario con los pueblos empobrecidos del mundo.

   Son principios rectores de la política canaria de cooperación para el desarrollo, además de los establecidos en el artículo 2 de la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, los siguientes:

   a) La protección, conservación y mejora del medio ambiente, garantizando la utilización de los recursos de forma sostenible.
   b) El respeto a los modelos de desarrollo social y político de los pueblos con los que se coopera, siempre que éstos contribuyan al fortalecimiento de la paz, la democracia, los derechos humanos y la justicia social.

(Comentario: en el artículo sobre los principios rectores de la cooperación, se han eliminado tres apartados del Borrador de la Coordinadora Canaria de ONGDs; los que hacían referencia a:

- ***El reconocimiento del ser humano en su dimensión individual y colectiva, como protagonista y destinatario último de la política de cooperación al desarrollo.***
- ***La defensa y promoción de los derechos humanos y de los pueblos, las libertades públicas, la paz, la participación ciudadana, la***

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

democracia y la solidaridad, en condiciones de igualdad entre mujeres y hombres.

- ***La erradicación de la pobreza, el reparto equitativo de la riqueza y el acceso de todas las personas a los servicios sociales básicos, así como el digno ejercicio de los derechos humanos).***

2. Son principios ordenadores de la cooperación al desarrollo en Canarias los siguientes:
   a) La coordinación y complementariedad entre las administraciones públicas y entre éstas y las iniciativas solidarias de la sociedad civil de Canarias en materia de cooperación y educación para el desarrollo.
   b) La transparencia en la información, la financiación y la participación de los agentes de cooperación en este ámbito de la actividad pública, en los términos previstos en la legislación europea.
   c) La planificación de la actividad pública con la participación de las entidades a que hace referencia el artículo 1 de esta Ley y en coherencia con los principios y objetivos que se enuncian en la misma.
   d) La eficacia, la eficiencia, y la responsabilidad en la aplicación de las políticas, los programas, los proyectos y las actuaciones, en general, tanto de los poderes públicos como de los agentes de cooperación que utilicen recursos públicos con fines de cooperación al desarrollo.
   e) La gratuidad de las acciones de cooperación a favor de los pueblos empobrecidos, que no podrán estar orientadas, ni directa ni indirectamente, a la percepción de contraprestaciones económicas por los donantes.
   f) La inclusión de la perspectiva de género en todos los programas y proyectos.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

Artículo 3. Objetivos.

La actividad de cooperación para el desarrollo y solidaridad internacional, basada en el compromiso y la participación d la ciudadanía de Canarias en este ámbito, estará dirigida al aumento de las capacidades humanas, sociales y económicas de los individuos, los países y los pueblos, especialmente, de los más desfavorecidos, que deberá perseguir, además de los objetivos regulados en el artículo 3 de la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, los siguientes:

a) Erradicar la pobreza y, en especial, facilitar el acceso efectivo a todos los bienes y servicios necesarios para la satisfacción de las necesidades humanas básicas.
b) Proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales, individuales y colectivas, reconocidas internacionalmente.
c) Promocionar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el acceso a los recursos, servicios, educación, formación y empleo.
d) Respetar las identidades culturales de los pueblos, incluyendo el patrimonio lingüístico y las creencias religiosas.
e) Promocionar la educación y formación, especialmente en los niveles básicos y profesionales.
f) Reforzar a las instituciones para el buen gobierno y apoyar las estructuras productivas necesarias para un desarrollo humano, social y económico, equitativo y sostenible.
g) Colaborar en la prevención y atención de situaciones de emergencia, adoptándose, cuando corresponda, acciones de ayuda humanitaria.
h) Apoyar la participación equitativa de todos los países en el comercio internacional, así como el desarrollo de instrumentos y de condiciones que favorezcan, con justicia, el comercio de los países con economías estructuralmente más débiles.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

i) Impulsar y promover la participación social y ciudadana en las acciones de cooperación para el desarrollo y la sensibilización de la sociedad canaria con la realidad de los pueblos empobrecidos.

j) Promover la sensibilización de las instituciones para una aproximación progresiva del porcentaje que las mismas destinan a políticas de cooperación al 0,7% de los recursos propios.

k) Favorecer la consecución de un medio ambiente sano y adecuado, así como la utilización racional y sostenible de los recursos naturales.

l) Promover la educación para el desarrollo desde una perspectiva internacional.

m) Consolidar y fortalecer los movimientos sociales, tanto en los países receptores de la cooperación canaria, como en Canarias, así como la mutua relación entre ambos.

Artículo 4. Prioridades.

A la hora de fijar las prioridades, se establece, como criterio general, la intervención en los países con menor índice de desarrollo humano y, en especial, en aquellos sectores de población más vulnerables.

La política canaria de cooperación para el desarrollo, dada la diversidad de situaciones sobre las que opera y el diferente grado de urgencia para acometer acciones de intervención concretas, debe atender a las siguientes prioridades:

a) geográficas, dirigidas a los países y regiones objeto de atención preferente.

b) sectoriales, dirigidas a determinados ámbitos de actuación preferentes.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

Estas prioridades se establecerán en los Planes Directores de Cooperación de Canarias, según el marco establecido por los artículos 5 y 6 de esta Ley.

En la definición de estas prioridades se tendrá en cuenta:

a) el enfoque de género.
b) la lucha contra la pobreza y sus causas.
c) la sostenibilidad medioambiental.
d) el fortalecimiento de las estructuras democráticas de la sociedad civil y el apoyo a las instituciones, especialmente las más próximas a la ciudadanía.
e) el codesarrollo, potenciando la vinculación positiva entre inmigración y desarrollo a través de las competencias, capacidades y redes de relaciones de los ciudadanos inmigrantes establecidos en nuestro país, como factor clave para el desarrollo de sus países de origen.

Artículo 5. Prioridades geográficas.

Se atenderá, de forma preferente, a los países con menor índice de desarrollo humano, a aquéllos con los que existan relaciones de tipo histórico, cultural o de vecindad, así como aquellos países donde existan comunidades de canarios o descendientes de éstos, y también a los países de los que la comunidad canaria reciba flujos migratorios.

(Comentario: en este artículo se introdujo la posibilidad de destinar recursos de la cooperación al desarrollo a canarios en el exterior, legalizando, mediante una ley autonómica, un destino que la cooperación española no reconoce).

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

Artículo 6. Prioridades sectoriales.

La política canaria de cooperación al desarrollo, con la finalidad de luchar contra la pobreza y promover la capacidad productiva en los países receptores, tendrá las siguientes prioridades sectoriales:

a) los servicios sociales básicos y, en especial, la salud, incluida la salud sexual y reproductiva, la educación, la vivienda, la seguridad alimentaria y el abastecimiento y saneamiento de aguas.
b) la dotación y mejora de las infraestructuras económicas. El establecimiento y desarrollo de proyectos de economía social, así como el fortalecimiento del tejido productivo que impulse la economía y la creación de empleo.
c) el respeto y la protección de los derechos humanos, la igualdad de oportunidades, la participación ciudadana y la integración social de la mujer.
d) la defensa de los grupos de población más vulnerables, tales como menores, con especial atención a la erradicación de la explotación infantil en todas sus manifestaciones, población anciana y/o discapacitada, personas refugiadas y/o desplazadas, retornados, poblaciones indígenas y minorías.
e) el fortalecimiento de la democracia, reforzando las organizaciones locales, para fomentar la vertebración de la sociedad civil, promoviendo la participación de los pueblos y sus organizaciones en las estructuras estatales.
f) la protección, conservación y mejora de la calidad del medio ambiente, respetando la biodiversidad y la conservación y utilización sostenible de los recursos naturales.
g) la promoción de la cultura, con especial incidencia en la defensa de los aspectos que definan la identidad cultural de los pueblos dirigida al desarrollo endógeno.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

h) la capacitación y formación profesional, así como el desarrollo científico y tecnológico dirigido a aumentar las capacidades locales.

i) el fortalecimiento de la capacidad de gestión de las administraciones públicas de los países receptores, especialmente, las de carácter regional y local.

CAPÍTULO II

PLANIFICACIÓN, MODALIDADES, INSTRUMENTOS, EVALUACIÓN Y COORDINACIÓN EN LA COOPERACIÓN.

Artículo 7. Planificación.

La política canaria de cooperación internacional para el desarrollo se establecerá a través de planes directores y se desarrollará mediante planes anuales, en el marco de las líneas generales y directrices básicas de la política española de cooperación internacional para el desarrollo.

(Comentario: en este artículo se añadió que el marco en el que se desarrolla la política canaria de cooperación es el de la política estatal de cooperación).

Artículo 8. El plan director.

1. El plan director, concebido como instrumento de planificación y orientación de la política de cooperación al desarrollo de Canarias, se formulará cada cuatro años y deberá tener, al menos, el siguiente contenido:
   a) Las líneas generales, prioridades y directrices básicas de la política canaria de cooperación internacional parra el desarrollo.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

b) Las prioridades geográficas y sectoriales del período, los objetivos y los resultados que se pretenda obtener.
c) Un marco económico~~fin~~anciero donde se prevean los recursos presupuestarios de vigencia y que se deben respetar y concretar en los planes anuales correspondientes.
d) La evaluación de la ejecución, por las diferentes administraciones y agentes de cooperación, de los programas o proyectos llevados a cabo.

2. La formulación de la propuesta del plan director corresponde al departamento competente en materia de cooperación apara el desarrollo, que lo someterá a informe/consulta del Consejo Asesor de Cooperación para el Desarrollo.
3. La formulación definitiva del proyecto del plan director, a propuesta del departamento competente en materia de cooperación para el desarrollo, corresponde al Gobierno de Canarias, que la trasladará al Parlamento de Canarias para su aprobación o modificación.

(Comentario: en el artículo sobre el plan director, se han eliminado varios apartados propuestos en el Borrador de la Coordinadora Canaria de ONGDs, en concreto, el que hacía referencia a los instrumentos de coordinación entre las actuaciones de todas las administraciones públicas canarias, y entre éstas y los agentes de cooperación. Como se sabe, la coordinación entre los distintos agentes de la cooperación es uno de los principales medios para mejorar el impacto de la ayuda al desarrollo, por lo cual la ley debería contemplarlo en su planificación. Asimismo, se suprime la referencia a la Agencia Canaria de Cooperación Internacional, ver artículo 7 del Borrador, Anexo 1).

Artículo 9. Los planes anuales.

1. Los planes anuales son los instrumentos de programación de la actividad de la Administración Pública de la Comunidad

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

Autónoma de Canarias en el ámbito de la cooperación y desarrollan los objetivos, prioridades y recursos establecidos en el plan director, y determinarán las actuaciones de cooperación.

2. Los planes anuales serán elaborados por el órgano directivo competente en materia de cooperación para el desarrollo, que tras los trámites y consultas previas preceptivas que considere convenientes lo someterá a conocimiento del titular del departamento cometerte en materia de cooperación para el desarrollo, que tiene que elevarlo al Gobierno para su aprobación, en su caso.

Artículo 10. Modalidades de la Cooperación para el Desarrollo.

1. La actividad de cooperación para el desarrollo podrá llevarse a cabo directamente por las administraciones públicas canarias, o indirectamente, a través de las organizaciones no gubernamentales de desarrollo, o de cualquier otro agente de cooperación que prevé esta Ley.
2. Con esta finalidad, la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias, podrá conceder ayudas y subvenciones a las organizaciones no gubernamentales de desarrollo, universidades, y demás entidades públicas y privadas para la ejecución de programas y proyectos de cooperación para el desarrollo y educación para el desarrollo, siempre que no tengan carácter lucrativo.

Artículo 11. Instrumentos de la Cooperación para el Desarrollo.

La política de cooperación para el desarrollo se llevará a cabo a través de los siguientes instrumentos:

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

a) Cooperación técnica.
b) Cooperación económica y financiera.
c) Ayuda humanitaria y de emergencia.
d) Educación para el desarrollo y sensibilización social.
e) Otras formas posibles de cooperación para el desarrollo, siempre que se respeten los principios y objetivos de la presente Ley.

(Comentario: en este artículo sobre los instrumentos de la Cooperación para el Desarrollo se eliminó el apartado propuesto en el Borrador de la Coordinadora Canaria de ONGDs que hacía referencia a la formación e investigación, un instrumento que puede ser de gran utilidad, con el concurso y participación de las universidades, así como para abrir líneas de investigación que ayuden a mejorar el impacto y los resultados en la cooperación al desarrollo. Ver artículo 7, Anexo 1)).

Artículo 12. Cooperación técnica.

La cooperación técnica estará dirigida a la asistencia para la formación de los recursos humanos del país receptor, mejorando las capacidades de las personas, las organizaciones y las instituciones en los ámbitos educativo, sanitario, social, cultural, científico, tecnológico y productivo.

Esta cooperación se lleva a cabo mediante acciones, programas y proyectos de asesoramiento técnico con apoyo y asistencia de personas expertas, agentes sociales, organizaciones no gubernamentales de desarrollo, así como con la aportación de estudios, transferencia de tecnología e intercambio de experiencias habidas en la Comunidad Autónoma de Canarias, todo ello basado siempre en el respeto de la identidad cultural de los pueblos y países beneficiarios.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

Artículo 13. Cooperación económica y financiera.

1. La cooperación económica en condiciones no reembolsables consiste en aportaciones a proyectos de inversión con la finalidad de mejorar el capital físico de los países beneficiarios, y también en aportaciones a programas de ayuda a los diferentes sectores socioeconómicos.
2. La cooperación financiera se expresa a través de medidas y de intervenciones orientadas a mejorar el acceso de los países beneficiarios al capital financiero.

(Comentario: en este artículo, la parte que se refiere a la cooperación económica mantiene el carácter no reembolsable de la cooperación, un aspecto positivo ya que evita algo en lo que reiteradamente ha incurrido la cooperación española, especialmente en la administración anterior, que es el denominado retorno de la AOD. Asimismo, mantiene la ayuda por programa, una modalidad con amplias posibilidades que, en las debidas condiciones, puede mejorar la eficacia agregada de la ayuda (Alonso, 1999). Sin embargo, la parte sobre cooperación financiera ha cambiado, no sólo la redacción sino el sentido del mismo, ya que se ha eliminado el apartado sobre aportaciones a organismos internacionales para programas de cancelación de deuda, la suscripción de convenios para programas de conversión de deuda por educación, así como el no reconocimiento de los créditos a la exportación ni las ayudas vinculadas como cooperación al desarrollo. En la nueva redacción de este apartado, no aclara qué medidas o intervenciones pueden mejorar el acceso de los países beneficiarios al capital financiero. En este sentido, hay que señalar que desde los organismos financieros internacionales como el FMI o BM, se han aplicado medidas financieras ligadas a los Planes de Ajuste Estructural que lejos de erradicar la pobreza la ha aumentado, ya que sus parámetros son de carácter economicista sin tener en cuenta el factor humano).

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

Artículo 14. Ayuda humanitaria y de emergencia.

1. Es ayuda humanitaria la que tiene como objetivo primordial proteger vidas humanas y aliviar la situación de las poblaciones víctimas de catástrofes naturales o humanas y aquéllas que padecen una situación de conflicto bélico. Esto se desarrollará a través de acciones de asistencia, socorro, protección y reconstrucción. Dichas acciones deberán regirse por las necesidades de las personas y la adecuación al medio sin perjuicio de su desarrollo local.

   La ayuda humanitaria incluye, asimismo, la aportación de productos alimenticios y de implementos e insumos a países en desarrollo con problemas de insuficiencia alimentaria, con el fin de fomentar su autoabastecimiento y garantizar su seguridad alimentaria como base de su proceso de desarrollo.
2. La ayuda humanitaria comprenderá también la prevención de desastres derivados de causas naturales o humanas, mediante la información, la prevención y la cobertura de los riesgos a que estén sometidas determinadas comunidades.
3. La ayuda humanitaria podrá dar paso a actividades de rehabilitación, de reconstrucción de infraestructuras, de restablecimiento institucional o de reinserción de poblaciones afectadas, debiendo promoverse la mayor coordinación posible entre las entidades que colaboren y el respeto hacia las instituciones u organizaciones locales, a fin de tener en cuenta los objetivos del desarrollo a medio y largo plazo.
4. La ayuda humanitaria de emergencia, consiste en la provisión gratuita de bienes y servicios esenciales para la supervivencia inmediata de la población afectada por cualquiera de las situaciones descritas en el párrafo primero de este artículo,

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

incluyendo la ayuda inmediata a las personas refugiadas y desplazadas, así como a los países receptores de éstas.

5. Todas las medidas contempladas en este artículo la llevarán a cabo las administraciones públicas directamente o a través de organizaciones no gubernamentales y organismos internacionales, de forma coordinada con el resto de los donantes, debiendo consignarse una partida específica en los presupuestos de la Comunidad Autónoma.

Artículo 15. Educación para el desarrollo y sensibilización social.

1. La educación para el desarrollo es un proceso dinámico, interactivo y participativo, orientado a: la formación integral de las personas; su concienciación y comprensión de las causas locales y globales de los problemas del desarrollo y su compromiso para la acción participativa y transformadora.

   Las acciones educativas que se planteen en este marco estarán orientadas a:

   a) Favorecer el análisis y la comprensión del marco que define y explica las relaciones internacionales en su dimensión histórica y carácter del proceso desarrollo –~~su~~bdesarrollo: Norte –~~Sur~~.
   b) Promover la concepción referente al desarrollo sostenible.
   c) Promover la visión de género y desarrollo.
   d) Fomentar el análisis, la comprensión y respeto de los derechos humanos y la paz.
   e) Fomentar el análisis y la comprensión de la evolución del concepto intercultural, así como el acercamiento a distintas cosmovisiones culturales con la finalidad de facilitar los procesos interculturales.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

Estas se concretarán mediante programas y/o proyectos que generen oportunidades y procesos de participación ciudadana.

2. La sensibilización social consiste en la realización de actividades informativas de carácter puntual sobre los problemas del desarrollo.

   Las acciones que se planteen en este marco estarán orientadas a:

   a) Sensibilizar a la población sobre la problemática derivada del desarrollo.
   b) Promover la participación económica de la población en todas aquellas acciones que tengan como finalidad la cooperación internacional para el desarrollo.
   c) Promover la creación de redes de solidaridad de cooperación internacional para el desarrollo.
   d) Promover y fomentar la economía solidaria y el consumo responsable.

Con este fin, las administraciones públicas en colaboración con los agentes de cooperación impulsarán y apoyarán la realización de programas y/o proyectos educativos, así como campañas de divulgación y denuncia. Estas actuaciones serán desarrolladas en los espacios educativos formal, no formal e informal, y podrán ejecutarse tanto en Canarias como en los países receptores de la cooperación canaria.

Artículo 16. Evaluación, seguimiento y control de las acciones y proyectos de la cooperación al desarrollo.

1. La evaluación, seguimiento y control de las actuaciones en cooperación para el desarrollo constituyen elementos esenciales

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

de la política de cooperación para el desarrollo de la Comunidad Autónoma de Canarias.

Reglamentariamente, se establecerán los procedimientos y bases generales para la evaluación, seguimiento y control de los programas y proyectos financiados con fondos públicos de la Comunidad Autónoma de Canarias, incluyendo cada uno de los instrumentos descritos en el artículo 11 de esta Ley.

2. La evaluación se regirá por los criterios básicos de eficacia, eficiencia, impacto, pertinencia y viabilidad.

   Asimismo, los mecanismos de evaluación que se adopten seguirán la metodología de la cooperación oficial del Estado español y de la Unión Europea.

3. Con el objeto de lograr una mayor eficacia y eficiencia en la gestión de los fondos públicos destinados a la cooperación para el desarrollo, se podrán establecer sistemas específicos de justificación y control del gasto, que tengan en cuenta la necesaria flexibilidad y adaptación de las normas generales a proyectos que se realizan en países en vías de desarrollo.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

CAPÍTULO III

ÓRGANOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA COMPETENTES EN LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO.

SECCIÓN 1ª

ÓRGANOS RECTORES

Artículo 17. El Parlamento.

1. El Parlamento de Canarias establecerá las líneas generales y directrices básicas de la política canaria de cooperación internacional para el desarrollo. A tal efecto, el Gobierno remitirá al Parlamento la formulación definitiva del plan director para su debate, enmienda, en su caso, y aprobación.
2. El Parlamento de Canarias será informado por el Gobierno del grado de ejecución y cumplimiento de los programas, proyectos y acciones comprendidas en el plan director, y recibirá cuenta de la evaluación de la cooperación de conformidad con lo que se determine reglamentariamente.

(Comentario: en este artículo se eliminó el apartado referido a que el Parlamento haga un debate anual sobre la política canaria de cooperación internacional para el desarrollo, lo cual permite situarla en el nivel de importancia que merece, al tiempo que favorece lograr acuerdos más amplios entre las diferentes fuerzas políticas parlamentarias).

Artículo 18. El Gobierno.

El Gobierno de Canarias dirige la política canaria de cooperación internacional para el desarrollo.

A estos efectos:

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

1º Propondrá la formulación definitiva del plan director al Parlamento.

2º Aprobará el plan anual.

SECCIÓN 2ª

ÓRGANOS EJECUTIVOS.

Artículo 19. Departamento competente en materia de cooperación al desarrollo.

Corresponde al titular del departamento con competencias en materia de cooperación para el desarrollo:

a) elevar al Consejo de Gobierno la propuesta de plan director para su formulación definitiva y posterior remisión al Parlamento de Canarias.

b) aprobar la formulación definitiva del plan anual y elevarlo al Consejo de gobierno, para su debate y posterior aprobación.

c) desarrollar la acción del Gobierno en materia de cooperación para el desarrollo y, en concreto, impulsar la ejecución de las medidas contenidas en el plan director y en los planes anuales, y en general, de todas las actuaciones que lleve a cabo la Administración de la Comunidad Autónoma en este sector.

d) informar al Parlamento sobre el grado de ejecución del plan director.

e) fijar reglamentariamente los procedimientos y las bases generales para la evaluación, seguimiento y control de los programas y proyectos financiados con fondos públicos de la Comunidad Autónoma de Canarias de conformidad con lo previsto en el artículo 16 de esta Ley.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

f) impulsar la coordinación de los órganos de la Administración de la Comunidad Autónoma que, en el ámbito de sus competencias, llevan a cabo actuaciones en materia de cooperación para el desarrollo.
g) desempeñar la presidencia de la Comisión Interdepartamental de Cooperación para el Desarrollo.

Artículo 20. Otros departamentos.

Los departamentos de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma que emprendan actuaciones de cooperación al desarrollo en el ámbito de sus respectivas competencias han de respetar las directrices estratégicas del plan director y las han de incluir en los planes anuales, en la elaboración de los cuales participan por medio de las propuestas tratadas en el seno de la Comisión Interdepartamental de Cooperación para el Desarrollo.

Artículo 21. Centro directivo competente en materia de cooperación para el desarrollo.

Corresponde al titular del centro directivo competente en materia de cooperación para el desarrollo, la gestión de las competencias de la Comunidad Autónoma en este ámbito de actividad, y en concreto:

a) redactar el borrador de propuesta de plan director, cuya elaboración corresponde al titular del Departamento.
b) formular la propuesta de los proyectos de planes anuales y elevarlos a la consideración del titular del departamento.
c) la elaboración de las propuestas de normativa reguladora de las ayudas y subvenciones para la cooperación al desarrollo.
d) la gestión de las convocatorias públicas de ayudas, subvenciones y transferencias en materia de cooperación al desarrollo.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

e) la gestión de cooperación al desarrollo no incluida en el apartado anterior con cargo a los créditos de su programa presupuestario.
f) el apoyo administrativo a la Comisión Interdepartamental de Cooperación para el Desarrollo.
g) el seguimiento de los proyectos de cooperación y del cumplimiento de sus objetivos.
h) la promoción de iniciativas, actuaciones, programas y proyectos en materia de cooperación y desarrollo por los demás departamentos y entidades dependientes, así como por otros entes públicos o privados de la Comunidad Autónoma.
i) las relaciones con la Agencia Española de Cooperación Internacional.

SECCIÓN 3ª

ÓRGANOS DE COORDINACIÓN Y CONSULTA.

Artículo 22. Consejo Asesor de Cooperación al Desarrollo.

1. Se crea el Consejo Asesor de Cooperación al Desarrollo, como órgano colegiado de asesoramiento y promotor de la participación de las administraciones públicas canarias, organizaciones no gubernamentales de desarrollo, y otros agentes sociales de la Comunidad Autónoma de Canarias, en las políticas sobre cooperación a llevar a cabo en los países en vías de desarrollo.
2. El Consejo queda adscrito orgánicamente al departamento con competencias en materia de cooperación internacional para el

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

desarrollo. Su presidencia corresponderá al titular de dicho Departamento.

3. El Consejo estará compuesto por representantes de la Administración de la Comunidad Autónoma, de organizaciones no gubernamentales de desarrollo, de universidades, de agentes sociales y económicos, de las entidades locales, y de expertos en este ámbito. Reglamentariamente se determinará su composición y régimen de funcionamiento, asegurándose que cuente con los recursos humanos y materiales necesarios para su funcionamiento.
4. El Consejo Asesor de Cooperación al Desarrollo tendrá las siguientes funciones:
   a) informar los anteproyectos de leyes y los proyectos de disposiciones de carácter general en materia de cooperación para el desarrollo.
   b) informar las propuestas de los planes directores y de los planes anuales de cooperación para el desarrollo.
   c) ser informado del seguimiento de los planes anuales y las evaluaciones de los planes directores en materia de cooperación al desarrollo, y proponer tras su estudio y deliberación, las recomendaciones oportunas.
   d) asesorar, informar y asistir a las Administraciones Públicas canarias en materia de cooperación al desarrollo.
   e) proponer medidas para la correcta actuación de los agentes sociales que operan en el ámbito de la cooperación para el desarrollo.
   f) proponer e impulsar iniciativas de sensibilización social, educación para el desarrollo y promoción del voluntariado.
   g) proponer medidas para el adecuado cumplimiento de las recomendaciones emanadas de organismos internacionales en materia de cooperación al desarrollo.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

h) proponer criterios de actuación conjunta para hacer frente a las catástrofes y situaciones de emergencia, en el área de cooperación al desarrollo, de forma eficaz.

i) impulsar la coordinación entre las Administraciones Públicas canarias y entre éstas y los diferentes agentes sociales implicados en la cooperación para el desarrollo en la Comunidad Autónoma de Canarias.

j) aprobar el reglamento interno de organización y funcionamiento del propio Consejo.

k) cuantas otras funciones se le atribuyan legal o reglamentariamente.

(Comentario: aunque la Ley Canaria de Cooperación Internacional al Desarrollo, aún no ha sido debatida ni aprobada por el Parlamento, el Gobierno Autónomo aprobó el Decreto 64/2006, de 23 de mayo, por el cual se creó el Consejo Asesor de Cooperación al Desarrollo).

Artículo 23. La Comisión Interdepartamental de Cooperación para el Desarrollo.

1. La Comisión Interdepartamental de Cooperación para el Desarrollo, adscrita orgánicamente al centro directivo competente en materia de cooperación al desarrollo, es el órgano colegiado de coordinación de las actuaciones que se desarrollen en el ámbito de la cooperación para el desarrollo, por los departamentos, organismos y entidades vinculadas o dependientes de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias.
2. Su composición y régimen de funcionamiento se determinará reglamentariamente
3. Corresponde a la Comisión las siguientes funciones:
   a) proponer los criterios y requisitos necesarios para la selección de proyectos de cooperación internacional para el desarrollo.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

b) identificar proyectos de cooperación internacional para el desarrollo y proponer su inclusión en los planes anuales.
c) aprobar la propuesta del Plan Director y de los planes anuales, elaborados por el centro directivo competente en materia de cooperación internacional para el desarrollo.
d) recibir información sobre los proyectos de cooperación al desarrollo financiados por los departamentos de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias.
e) aquellas otras funciones que reglamentariamente se le asignen.

CAPÍTULO IV

RECURSOS

Artículo 24. Recursos materiales.

1. Las leyes de presupuestos de la Comunidad Autónoma de Canarias fijarán anualmente los créditos destinados a la cooperación internacional para el desarrollo siguiendo las directrices de los planes directores, y tendrán como objetivo alcanzar el 0,7% de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Canarias.
2. Con la finalidad de alcanzar una mayor eficacia y eficiencia en la gestión de los fondos públicos destinados a cooperación, se establecerán sistemas de justificación y control que cuenten con la flexibilidad y adaptación de las normas generales de régimen financiero y presupuestario a proyectos que se realicen en los países receptores de la ayuda oficial al desarrollo.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

3. Cuando el Plan Director contemple actuaciones que así lo requieran, se podrán adquirir compromisos de gasto para financiar proyectos y programas de cooperación para el desarrollo que se extiendan a ejercicios posteriores a aquel en el que se autoricen, siempre que la ejecución se inicie en el propio ejercicio.

Artículo 25. Fondo Canario de Cooperación Internacional al Desarrollo.

1. A instancia de las entidades locales, se creará el Fondo Canario de Cooperación Internacional al Desarrollo con el fin de fortalecer las acciones de cooperación que se realicen en la Comunidad Autónoma y aumentar la eficiencia de los recursos locales destinados a este fin.
2. El Fondo podrá recibir igualmente aportaciones de la Comunidad Autónoma.

CAPÍTULO V

AGENTES DE COOPERACIÓN

Artículo 26. Los agentes de la cooperación internacional para el desarrollo en Canarias.

1. A los efectos de la presente Ley se consideran agentes de la cooperación canaia las siguientes entidades:
   a) Administraciones Públicas canarias.
   b) Organizaciones no gubernamentales de desarrollo.
   c) Universidades y centros e institutos de investigación.
   d) Otras entidades públicas y privadas que actúe en el ámbito de la cooperación al desarrollo.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

2. Para ser considerados como tales deberán reunir los siguientes requisitos:
   a) Estar dotados de personalidad jurídica y capacidad legal para actuar en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo.
   b) No tener ánimo de lucro.
   c) Tener entre sus fines, que figuren en sus estatutos o documento equivalente, la realización de actividades de cooperación internacional para el desarrollo.
   d) Tener sede social o delegación permanente y la dirección efectiva de proyectos en Canarias.
   e) Si es necesario, tener un socio o contraparte local en la zona donde se lleven a cabo los proyectos de cooperación.

3. Las entidades con personalidad jurídica pública quedan excluidas del cumplimiento de los requisitos que se prevén en el apartado anterior que sean incompatibles con su naturaleza jurídica.

Artículo 27. Registro Canario de Agentes de la Cooperación Internacional para el Desarrollo.

1. Se crea el Registro Canario de Agentes de la Cooperación Internacional para el Desarrollo, donde podrán inscribirse los agentes de la cooperación para el desarrollo de Canarias, que cumplan los requisitos previstos en el artículo anterior.
2. La inscripción en el Registro Canario de Agentes de la Cooperación para el Desarrollo será requisito imprescindible para la obtención de fondos públicos para programas y proyectos de cooperación.
3. El Registro Canario de Agentes de la Cooperación Internacional para el Desarrollo, será de carácter público y el acceso al mismo se realizará de conformidad con lo establecido en el artículo 37 de

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

4. La estructura y funcionamiento del Registro se determinarán reglamentariamente.

CAPÍTULO VI

LA COOPERACIÓN NO GUBERNAMENTAL

Artículo 28. Fomento de las iniciativas y actividades para la cooperación.

La Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias, con el fin de favorecer la implicación de la sociedad canaria en la cooperación para el desarrollo, fomentará las iniciativas y las actividades de organizaciones no gubernamentales de desarrollo y sus asociaciones, las universidades y centros educativos, y otros agentes que actúan en este ámbito de acuerdo con la normativa vigente y la presente ley, atendiendo a las prioridades establecidas en los artículos 4, 5 y 6.

Artículo 29. Las organizaciones no gubernamentales para el desarrollo.

1. A los efectos de la presente Ley, se consideran organizaciones no gubernamentales para el desarrollo, las que reuniendo los requisitos establecidos para los agentes de cooperación cumplan el código de conducta propio de las organizaciones no gubernamentales.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

2. Las Administraciones públicas promoverán las organizaciones no gubernamentales para el desarrollo que tengan la dirección efectiva de proyectos en Canarias. A estos efectos:
   - Fomentarán el voluntariado al servicio de programas y proyectos de cooperación y educación para el desarrollo.
   - Firmarán convenios ara facilitar la creación de estructuras suficientes para la elaboración de los proyectos, la gestión y supervisión de los mismos.
   - Apoyarán las iniciativas destinadas a la formación de los profesionales y voluntariado de cooperación al desarrollo.

Artículo 30. Ayudas y subvenciones.

1. Las ayudas y subvenciones previstas en el artículo 10.2 de esta Ley, se otorgarán en régimen de concurrencia y con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, transparencia, objetividad, eficacia y eficiencia
2. Excepcionalmente se concederán de forma directa subvenciones en los supuestos en que este procedimiento esté autorizado en la legislación general reguladora de las subvenciones.
3. Reglamentariamente, se establecerán las condiciones y régimen jurídico aplicables que garantizarán, en todo caso, el carácter no lucrativo de las mismas, según el marco establecido en el artículo 10 de esta Ley.

(Comentario: este artículo se cambió, eliminándose la posibilidad de establecer convenios estables por lo que permanece la precariedad en la ejecución de los proyectos).

Artículo 31. Ayudas fiscales.

La Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, dentro del ámbito de sus competencias fiscales, establecerá un régimen

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

fiscal que promueva las organizaciones no gubernamentales para el desarrollo y las aportaciones para su financiación, por parte de entidades públicas y privadas, así como de particulares.

CAPÍTULO VII

PERSONAL AL SERVICIO DE LA COOPERACIÓN.

Artículo 32. Disposición general.

En los programas y los proyectos de cooperación y educación para el desarrollo que gestione directamente la Administración de la Comunidad Autónoma o en aquellos que, financiados con fondos públicos, son de responsabilidad de los otros agentes de cooperación citados en el artículo 27 de esta Ley, podrá participar personal de la administración pública, cooperantes remunerados y voluntariado.

Artículo 33. El personal de la administración pública en cooperación para el desarrollo.

1. La actividad de la Administración de la Comunidad Autónoma en materia de cooperación para el desarrollo será ejecutada por el personal adscrito al departamento competente en materia de cooperación para el desarrollo.
2. El personal dependiente de otros departamentos de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma o de otras Administraciones públicas, podrá participar en programas y proyectos de cooperación y educación para el desarrollo ejecutados directamente por los mismos.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

3. El departamento competente en materia de cooperación al desarrollo podrá determinar en los planes anuales de actuación, el número de empleados públicos que puedan participar en estas actividades, así como los programas y proyectos susceptibles de acogerlos.
4. El personal funcionario o estatutario que participe en proyectos o programas de cooperación para el desarrollo, por un período superior a seis meses, se encontrará en una situación de servicios especiales; si el período fuera inferior a seis meses podrá otorgársele una comisión de servicios.
5. El personal laboral que participe en proyectos o programas de cooperación internacional para el desarrollo se regirá por lo dispuesto en su correspondiente convenio colectivo de aplicación.

Asimismo, por razones de especificidad de la materia, la Administración Regional podrá contratar personas físicas o jurídicas especialistas en cooperación para el desarrollo cuya prestación estará sujeta a la normativa reguladora de los contratos de consultoría y asistencia o de servicios.

(Comentario: este artículo tiene el mismo contenido que el propuesto por la Coordinadora, excepto el último párrafo).

Artículo 34. Cooperantes.

1. A efectos de esta Ley se entiende por cooperantes la persona física que cumple con los requisitos que establece el artículo 38.1 de la Ley 23/1998, de 7 de julio, y le es aplicable la normativa estatal vigente.
2. Los derechos y obligaciones de los cooperantes, así como s régimen de incompatibilidades, formación, homologación de los

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

servicios que prestan, modalidades de previsión social y demás aspectos de su régimen jurídico serán los que están fijados en el Estatuto de los cooperantes, al que hace referencia el artículo 38.2 de la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, aprobado por el Real Decreto 518/2006 de 28 de abril.

Artículo 35. El voluntariado en cooperación.

1. A los efectos de la presente Ley, se entiende por cooperante voluntario, toda persona física que, por libre determinación, sin recibir contraprestación económica y sin mediar relación laboral, mercantil o funcionaria de cualquier tipo, participe en las actividades de proyectos y programas de cooperación para el desarrollo.
2. Al cooperante voluntario le será de aplicación el régimen jurídico establecido para las personas voluntarias en la Ley 4/1998, de 15 de mayo, del Voluntariado de Canarias.

Disposición adicional primera. Presentación en el Parlamento del primer proyecto de plan director.

El Gobierno de Canarias, en el plazo máximo de un año a partir de la entrada en vigor de esta Ley, aprobará la formulación definitiva del proyecto de plan director y lo enviará al Parlamento para su aprobación.

Disposición adicional segunda. Creación de la estructura organizativa adecuada a la política de cooperación al desarrollo.

Se faculta al Gobierno de Canarias para que, de acuerdo con la experiencia adquirida y con la deliberación y el dictamen previos de los órganos consultivos, cree la Agencia Canaria de Cooperación al Desarrollo

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

o, si procede, la creación de la estructura organizativa más adecuada para la consecución de las finalidades de la política de cooperación al desarrollo de la Administración de la Comunidad Autónoma.

Disposición adicional tercera. Normas especiales reguladoras de subvenciones en materia de cooperación al desarrollo.

1. El Gobierno de Canarias aprobará mediante decreto, las normas especiales reguladoras de las subvenciones con cargo a los créditos de la cooperación para el desarrollo.
2. Dicha regulación, si bien se ajustará a lo establecido en el régimen general de subvenciones, podrá exceptuar los principios de publicidad o concurrencia, u otros aspectos del régimen de gestión, pago, control, reintegro o sanciones, en la medida que las subvenciones sean desarrollo de la política exterior del Gobierno de Canarias en el ámbito de la solidaridad internacional y sean incompatibles con la naturaleza o los destinatarios de las mismas.

Disposición transitoria primera. Competencias en materia de cooperación al desarrollo.

El órgano al que se refiere la disposición adicional segunda ha de asumir, desde el momento de su creación, la organización y las competencias que la presente Ley establece para los centros directivos competentes en materia de cooperación al desarrollo, que le han de ser asignadas por el consejero o consejera correspondiente.

Disposición transitoria segunda. Vigencia de la composición y régimen de funcionamiento de la Comisión Gestora de Cooperación al Desarrollo,

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

que asume la Comisión Interdepartamental de Cooperación al Desarrollo.

Hasta que no se establezca el desarrollo reglamentario a que se refiere el artículo 23 de la Ley, la Comisión Interdepartamental de Cooperación al Desarrollo, tendrá la composición y régimen de funcionamiento previsto para la Comisión Gestora de Cooperación al Desarrollo regulada en la sección cuarta, del capítulo VI del Reglamento Orgánico de la Presidencia del Gobierno, aprobada por Decreto 7/2004, de 3 de febrero (B.O.C., nº 27, de 10 de febrero de 2004).

Disposición derogatoria primera.

Queda derogado el artículo 31 del Reglamento Orgánico de la Presidencia del Gobierno, aprobada por Decreto 7/2004, de 3 de febrero (BOC nº 27, de 10 de febrero de 2004).

Disposición derogatoria segunda.

Quedan derogadas todas las disposiciones de rango igual o inferior que se opongan a lo establecido en esta Ley, la contradigan o sean incompatibles.

Disposición final primera.

Se habilita al Gobierno de Canarias para dictar las disposiciones generales que sean necesarias para desarrollar y ejecutar esta Ley.

Disposición final segunda.

Esta Ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de Canarias.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

ANEXO III

LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO VISTA DESDE ÁFRICA

ENTREVISTAS CON AFRICANOS

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

Anexo III

INTRODUCCIÓN

Al realizar esta tesis doctoral, nos propusimos desde un principio alejarnos de una visión etnocéntrica y paternalista respecto de los beneficiarios de la cooperación canaria. Este propósito nos llevó a tomar contacto directo con algunos representantes de la sociedad civil africana. Las oportunidades se presentaron en dos ocasiones; la primera, en el mes de noviembre de 2004 durante las *Jornadas Internacionales de propuestas desde una globalización alternativa sobre las relaciones Canarias-África* organizadas por la Asociación Canaria de Estudios de la Globalización ~~A~~CEG~~–en~~ la Universidad de La Laguna, a la que asistieron representantes de movimientos sociales en África que expresaron sus puntos de vista sobre la situación actual del continente. En esa ocasión tuvimos la oportunidad de charlar con ellos sobre cooperación. La segunda, en marzo de 2005, con motivo del encuentro *Canarias y el Foro Social Africano* que tuvo lugar en la ciudad de Las Palmas, al que asistieron miembros del Consejo Coordinador del Foro Social Africano, algunos de los cuales participaron en una mesa de debate que giró en torno a los nuevos instrumentos para el desarrollo en África como el NEPAD, y la coordinación con los gobiernos africanos en materia de cooperación.

A continuación transcribimos en primer lugar, las entrevistas realizadas en noviembre de 2004; y en segundo lugar, las opiniones de la mesa de debate realizadas en marzo de 2005.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

JORNADAS INTERNACIONALES DE PROPUESTAS DESDE UNA GLOBALIZACIÓN ALTERNATIVA SOBRE LAS RELACIONES CANARIAS-ÁFRICA. LA LAGUNA, NOVIEMBRE 2004

ENTREVISTA CON ABUBAKER KHAMLICHI, SINDICALISTA MARROQUÍ. PRESIDENTE DE LA COORDINADORA DE ASOCIACIONES DEL NORTE DE MARRUECOS. MIEMBRO DE VIA DEMOCRÁTICA Y DE LA CHÁBAKA "DERECHOS PARA TODOS". REPRESENTANTE DE LA ASOCIACIÓN DE MUJERES OBRERAS DEL TEXTIL ATTAWASSOUL DE TÁNGER.

Pregunta. *Las políticas de desarrollo tradicionalmente han sido definidas por las propias agencias internacionales de cooperación como el FMI o el BM, ¿qué cree usted al respecto?*

Respuesta. Los objetivos del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial son bien conocidos, que es la liberalización económica. Fomentar las condiciones para el desarrollo del capitalismo más que para un desarrollo humano en el Tercer Mundo. Todas las políticas de ajuste estructural que se han ejecutado son programas que han ido en contra de todo lo social, lo humano, en beneficio de los índices macroeconómicos, y las consecuencias las hemos vivido en nuestros pueblos en una forma muy lamentable. Marruecos ha sido víctima de esta política, donde nuestro gobierno ha sido un buen alumno en la aplicación de programas de ajuste estructural. Y¿dónde estamos? Estamos en una situación muy grave socialmente, donde el paro cada vez es mayor, se habla de un 40%, aunque las cifras oficiales son de un 20%, porque consideran que los que están vendiendo cosas en la calle o están limpiando zapatos están trabajando, pero eso no es trabajo, esa es la forma en la que la gente lucha para sobrevivir.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

Hay un deterioro del sistema sanitario grave. Actualmente un pobre no tiene acceso a la salud. También hay un deterioro en la enseñanza y en la educación. El abandono escolar es muy grande, más de un 30% de niños entre 5 y 12 años están en la calle. Tenemos analfabetos futuros ya en la calle. En esta situación, ¿cómo vamos a competir con Japón, con Corea del Sur, con Europa, con una situación de enseñanza de deterioro continuo, qué futuro nos espera?

Puede haber muchos indicadores económicos de inversiones, pero si el factor humano, como el de la enseñanza va para atrás, entonces las perspectivas de futuro son muy pesimistas. La educación debe ser prioritaria y un factor de desarrollo. En Marruecos un tercio de los niños están en la calle, un 20% de los estudiantes no llegan al bachillerato y en las universidades también hay fracaso porque en el bachillerato estudian en árabe y luego pasan a la universidad en francés y no pueden asimilar los conocimientos.

Pregunta. *¿Cuáles son las necesidades básicas de Marruecos?*

Respuesta. La primera es la educación, es una necesidad estratégica, porque sin educación no podemos desarrollarnos, no se puede hablar de desarrollo con un 30% de niños en la calle. El segundo problema es el paro. Podemos hablar de la salud, de la vivienda, pero todo está en relación con las posibilidades de creación de trabajo, de puestos de trabajo. Tenemos un país donde más del 40% está en paro y más del 60% de la población activa está trabajando en sectores informales, improductivos, que no crean riqueza, a pesar de que Marruecos es un país rico, es un país que tiene muchas posibilidades agrícolas, industriales, turísticas, de recursos naturales. Es un país que tiene muchas posibilidades, pero la mayoría de la gente se encuentra en paro. Esto ocurre por falta de una voluntad política, no por falta de

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

posibilidades. Estamos cerca de Europa que es un punto positivo para nosotros y para nuestra posición estratégica. En Marruecos hay unas diferencias inimaginables, hay unos pocos super ricos y más de 40% que viven en unas condiciones pésimas.

Para mí las necesidades sociales básicas son la educación y el paro. Hay que hacer una reforma económica para crear empleo, porque si hay trabajo, la gente puede tener acceso a la salud, a la vivienda, pero no podemos hacer viviendas y salud sin dar posibilidades de mejorar el poder de compra de la gente.

Pregunta. *¿Existe algún plan nacional de lucha contra la pobreza en Marruecos?*

Respuesta. Ahora están intentando hacer un plan de asistencia a los pobres, repartir harera[1], pero eso no es lo que va a salvar al país. Lo que puede salvar al país son las reformas económicas y políticas serias y al respecto no hay nada.

Hay planes o pseudos planes de lucha contra la pobreza, la Fundación Mohamed V que es con dinero del Estado está fomentando todas las ayudas para los pobres, pero yo creo que la verdadera ayuda que deben dar los políticos son reformas económicas, reformas de la educación, no esas ayudas para alimentar a los pobres. Primero, los convierten en hambrientos, y después les dan un trozo de hueso. Y creo que estas políticas demagógicas no tienen futuro y sirven para salvar la cara de hoy, pero no la de mañana porque hoy eso se ve en la cantidad de inmigrantes de Marruecos, que se escapan de Marruecos. Más del 70% de los jóvenes quieren salir de Marruecos, eso es un indicador de que no hay nada en Marruecos, que todos esos programas son ficticios, demagógicos, que pueden servir para que uno coma hoy, otro tenga una caja de harera, haya una asociación donde se puedan

[1] harera: sopa marroquí

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

cobijar un día o dos, pero los países no se salvan con estas pseudo políticas, las verdaderas políticas son más profundas y son las que pueden dar futuro.

Pregunta. *¿Qué cree que puede hacer la cooperación canaria en Marruecos?*

Respuesta. Y tengo un punto de vista m uy claro. No estoy en contra de la cooperación que se hace, pero la veo muy deficiente, muy mal orientada, muy dividida y a veces creo que de aquí a nos años nos arriesgamos a caer en un abismo sin salida, pero desde ahora se puede orientar esa cooperación de otra forma.

La mejor cooperación es crear lazos y relaciones entre los pueblos, es lo que puede dar fuerza a la cooperación y asegurar una continuidad, porque si yo fomento la confianza y la credibilidad entre las personas, el potencial de esa relación puede ser más importante que un proyecto de cooperación, porque potenciar lo humano es más importante, la relación humana es más importante, las redes de relaciones humanas tienen un potencial increíble. Lo hemos visto en Aluzemas con el terremoto. Las relaciones en la sociedad civil han dado más resultados, más ayuda, más apoyo humano y material que todos los proyectos oficiales que han venido. Son relaciones más directas, más espontáneas, yo creo que las relaciones entre las sociedades civiles es la base de la cooperación.

Hay que tener en cuenta que los Estados tienen sus relaciones, los empresarios tienen relaciones entre ellos, cada uno tienen sus intereses. No vamos a acabar con los intereses de los Estados, ni de los empresarios, pero ¿dónde están nuestros intereses como sociedad civil? Tenemos que crear alternativas y vínculos de relación humana, de estar ahí, de convivir, de conocernos más, de quitar mediante la relación humana y la comunicación todos los estereotipos y prejuicios que

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

tenemos. Así se fomenta la cooperación. Esta es la base para desarrollar proyectos orientados a lo social, a la formación. Es ahí donde la sociedad civil debe orientar su estrategia.

***Pregunta**. En el desarrollo de Marruecos, los emigrantes ¿pueden cumplir algún papel?*

Respuesta. En Marruecos el emigrante actualmente ya cumple bastantes papeles. Cumple el papel de que es la primera divisa en el país, cumple el papel de buscarse la vida en otro sitio y alejarse de la presión social de Marruecos, cumple el papel de ayudar a las familias que deja en Marruecos, cumple el papel de traer recursos cada año. Orientar esa actividad del emigrante, eso ya es otro problema.

Hasta ahora se ha utilizado como simple divisa por parte del Estado y como una forma de minimizar la presión social. El emigrante puede jugar un papel muy importante. Las divisas que se reciben pueden estar orientadas al desarrollo y no orientadas para dar respuesta a las necesidades del Estado en divisas o en equilibrios financieros. Pero esas políticas no existen, y pero aún, cada vez que el emigrante vuelve a Marruecos, la administración le roba, los primos le roban y cada vez tiene más reticencias a invertir en Marruecos. Muchos están vendiendo sus propiedades porque no existen unas condiciones favorables para que ese emigrante tenga confianza para traer su dinero a Marruecos. No hay políticas para orientar esas inversiones, para favorecerlas, para crear condiciones, como se hace con el inversor extranjero. No hay una política de captación de recursos de los emigrantes para favorecer el desarrollo. Todo lo contrario, lo que hay es un clima de robo, de aprovecharse del emigrante, todos están esperando al emigrante para aprovecharse de él, el Estado, la gente, los primos, las familias y esto ha influido en el emigrante que tiene una psicosis muy grave y es que cada vez está menos motivados para traer esos recursos a Marruecos.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

El emigrante que vuelve quiere dar la imagen del triunfador, que vuelve con dinero, con su coche, vuelve a casarse, pero nunca dice lo que le ha costado ese dinero, los sufrimientos que ha tenido, para no menospreciarse, para no restar prestigio a su nueva situación dentro de su barrio. Por eso, la sociedad civil tiene que resaltar la verdadera condición del emigrante para que la gente en Marruecos se de cuenta de que la vida del emigrante no es fácil, que cuesta mucho, y por eso hay que valorarlo. No en material, en lo económico, sino valorarlo en todos los sufrimientos que tiene que soportar el emigrante para poder traer ese dinero a Marruecos.

ENTREVISTA CON MUSTHAPHA OMAR. COORDINADOR DE PROYECTOS DE LA FUNDACIÓN CEAR EN SENEGAL. MIEMBRO DE ASCODE (ASOCIACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y DESARROLLO).

Pregunta. *Las políticas de desarrollo tradicionalmente han sido definidas por las propias agencias internacionales de cooperación como el FMI o el BM, ¿qué cree usted al respecto?*

Respuesta. Tengo una idea muy clara sobre este asunto, y parto de la experiencia que tengo en el ámbito de la cooperación donde llevo más de diez años. Le puedo decir que las políticas de cooperación que han establecido las agencias internacionales han fracasado totalmente por distintas razones. Primero, porque muchas de esas políticas se han elaborado con los datos que les han dado los gobiernos nacionales, que en muchos casos no son fiables. Segundo, porque son políticas que no toman en cuenta la voz de los propios africanos. Tercero, son políticas que toman en cuenta el lado comercial, el lado económico, lo social y las necesidades de la gente no se tienen en cuenta. El FMI y el BM lo que hacen es impedir que nuestros países puedan gastar en actividades

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

sociales, en educación, en salud, porque son gastos que consideran innecesarios, pero para nosotros son gastos necesarios. Si nuestra gente no está formada, si no tenemos infraestructuras sociales, es muy difícil que podamos salir adelante, por lo tanto habría que corregir esas políticas en el sentido de escuchar qué es lo que quieren los africanos. Además tenemos un problema, y es que nuestros propios jefes de Estado no escuchan lo que nosotros queremos. Por ejemplo, la política de la NEPAD, es lo que quieren los europeos y los americanos, no lo que quieren los africanos.

***Pregunta**. ¿Cuáles son las necesidades sociales básicas de Senegal?*

Respuesta. Senegal tiene necesidades en educación. Es un aspecto fundamental para el país. Se está haciendo un esfuerzo muy importante por parte del gobierno. Hay un programa, el PDEF (Programa Decenal de Educación y de Formación), que recoge varios aspectos, la construcción de infraestructuras de educación y de formación. Se quiere cambiar el mapa escolar y adaptarlo a las realidades sociales de Senegal. Se pretende que en el 2010 no haya ninguna persona en Senegal que no sepa leer ni escribir, eso es un objetivo muy ambicioso que será un poco difícil de lograr, pero se está haciendo el esfuerzo y está financiado por el presupuesto nacional. Por lo menos ahora el 45% del presupuesto de Senegal se dedica a la educación. La mitad del presupuesto de Senegal se dedica a la educación y a la salud. Todos los estudiantes tienen beca en Senegal, es otro logro que ha hecho el gobierno que es muy importante. Hay que trabajar en esta línea para fortalecer el sistema educativo del país y hacer lo posible para que los niños y niñas y las mujeres puedan ser alfabetizados y formados. Esto es muy importante para el desarrollo de Senegal.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

En el ámbito de la salud, hay muchas zonas rurales que no tienen infraestructuras sanitarias. En la época de lluvias hace falta ir a esas zonas para ayudarles porque ellos no pueden desplazarse, no tienen medios de comunicación que les permita desplazarse. Hay unos burros con una calesa, donde pueden poner a una mujer embarazada que puede tener un aborto. Por esos motivos hay muchas mujeres que mueren. En las zonas rurales hay que poner infraestructura sanitaria, y al mismo tiempo formar gente que pueda estar ahí y apoyar a la población.

También hay que construir vías de acceso porque entre una capital regional y los pueblos no hay ninguna posibilidad de comunicación. Esto imposibilita que la gente se pueda mover y que puedan desarrollar actividades productivas. Si tienes un huerto en un pueblo y la comercialización está en la capital regional, la producción no la puedes llevar allí por falta de comunicación. Entonces las infraestructuras son necesarias en el país. Hay muchos otros sectores que son importantes, pero esos tres, educación, salud e infraestructuras son básicos para que el país pueda despegar.

Pregunta. *¿Existe algún plan nacional de lucha contra la pobreza en Senegal?*

Respuesta. El gobierno ha elaborado un Plan acorde con las ONGs, las autoridades locales y la población local. Es un Plan bien trabajado con todo el mundo que se llama PALCP (Programa de Apoyo a la Lucha Contra la Pobreza), es un programa nacional que han establecido y recoge todos los sectores del país, las necesidades que hay y cómo actuar en esos problemas, es un programa muy ambicioso que permite a las ONGs, al gobierno y a todo el mundo actuar. Dentro del Plan, hay Planes Sectoriales, como el PNED, que es de educación y está enmarcado dentro del Plan Nacional. Son planes sectoriales a diez años.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

Lo que no nos gusta de ese programa es que el Ministerio de Economía gestiona el Plan, la gestión técnica está en el Ministerio de Economía junto con el Ministerio de Desarrollo Social, quizás es por razones presupuestarias.

Pregunta. *¿Cree que la cooperación canaria puede ayudar a la lucha contra la pobreza en África occidental y más concretamente en Senegal?*

Respuesta. En esto tengo que hacer una reflexión. No se puede ligar la cooperación con lo económico. Me explico. Si me financian un proyecto, pero tiene que haber empresas españolas a las que se les compran todos los materiales, eso no sirve, como pasó con un proyecto de cabras. Se financió un proyecto, pero con la condición de que los materiales y todas las cosas que se necesitaban en el proyecto tenían que comprarse en España y que la empresa que vende los materiales vaya a Senegal a poner en marcha el proyecto, después lo que se hace es transferir el proyecto a las comunidades para que ellos lo gestionen con asistencia técnica de España que es el país donante. Beneficias en algo, pero si quieres ayudar realmente, ayuda a las empresas senegalesas. Si traes a las empresas españolas qué van hacer las senegalesas? nada, no van a desarrollarse en ningún momento. No ayuda a fortalecer nuestros sectores productivos. Estos sectores nunca van a poder salir adelante y no van a poder competir con las empresas de los donantes. Eso es lo que no queremos los africanos. Lo que se puede hacer es establecer condiciones iguales que permita a las empresas de los países donantes y de los países beneficiarios poder competir.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

Pregunta. *¿Tiene participación el Banco Mundial en el Plan Nacional de Lucha Contra la Pobreza?*

Respuesta. Dentro del Plan hay algunas actividades que son financiadas por las agencias internacionales, no solamente el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. También la agencia francesa, los canadienses, la USAID, la agencia norteamericana de desarrollo, la JICA que es la agencia de cooperación japonesa; todos ellos participan en la financiación del PALCP, del PNS, del PDEF y los otros planes de desarrollo y está también la participación de Senegal en el Millenium Challenge, que es el Fondo que han creado los americanos.

Pregunta. *¿Qué opina sobre la cooperación empresarial?*

Respuesta. Es un tema delicado. Tiene que haber inversiones para que nuestros países salgan adelante, eso está clarísimo. Pero hay que mirar cómo hacen esas inversiones, el cómo es lo importante. Una empresa extranjera no puede explotar a la gente de Senegal, tiene que ofrecer las mismas condiciones de trabajo que las que ofrecen en sus países, no pueden explotar y expoliar los bienes del país y llevarlos a otra parte. Tiene que ser una inversión solidaria y eso las empresas no lo aceptan. Una empresa que va a Senegal a instalarse es para ganar beneficios. Es verdad que crearán empleo, pero es un empleo precario porque no le ofrecen un salario bueno para que la gente pueda salir de la pobreza. Cuando hablo de inversiones hay que hablar del apoyo a los emigrantes, para que un emigrante de aquí se pueda juntar con un canario y creen una empresa en un sector productivo. El africano se va a beneficiar porque es de Senegal, el canario se va a beneficiar porque participa con

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

su inversión en un sector productivo. Este tipo de empresa mixta entre africanos y canarios son las que hay que favorecer, empresas solidarias, que pueden generar beneficios para los europeos y para los africanos, y será justo en ese sentido.

Pregunta. *La Unión Europea promueve la instalación de las joint ventures, que son empresas mixtas, capital del donante y del receptor, con beneficios fiscales por parte de los gobiernos. ¿Qué opinión tiene al respecto?*

Respuesta. En Senegal hay una agencia que se llama APIXAgencia para la Promoción de las Inversiones Extranjeras, que ofrece beneficios fiscales a las empresas que realizan una inversión en el país. Además hay unas zonas francas donde se hacen rebajas fiscales muy importantes a las empresas que se instalan allí. Dentro de la Agencia también se favorecen las joint ventures, porque a veces dentro de la excepción que dan, piden que por lo menos se contrate a diez empleados senegaleses, beneficiándose de deducciones fiscales de hasta un 20%. Son rebajas que posibilitan las inversiones en el país. Las inversiones son necesarias, pero no sólo en ciudades como Dakar, también hay que invertir en las zonas rurales, y eso a muchas empresas no les interesa porque no hay carreteras.

Pregunta. *¿Es Canarias la "puerta de entrada" a Europa para los africanos?*

Respuesta. La noción de "puerta de entrada" en la globalización es muy difícil situarla, incluso Madrid puede ser "puerta de entrada." Es verdad que Canarias tiene sus costas muy próximas al continente africano, pero si se hace un esfuerzo de trabajar y de cooperar con los países cercanos, puede lograr que todo lo que se haga en Europa en materia de cooperación pase por Canarias, precisamente por esa

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

cercanía con el continente africano.

Pregunta. *¿Qué papel cumplen los inmigrantes en los procesos de desarrollo de sus lugares de origen?*

Respuesta. El inmigrante que sale de su país tiene un sueño, que es mejorar sus condiciones de vida y la des su gente. Por eso, su visión es poder trabajar, ganar dinero para enviar todos los meses a su familia una cantidad que les permita vivir. Pero todo esto lo hace con el deseo y la voluntad de que algún día regresará a su tierra. Partiendo de esa idea, hay que promover que los emigrantes sean actores conscientes del desarrollo. Desde los países desarrollados deben implementarse estrategias que les permita a los emigrantes regresar y asentarse en sus países de origen, y no como ocurre en muchos casos, que regresan, pero en un año tienen que volver a Europa a buscarse otra vez la vida porque sus condiciones de vida no han mejorado. A nivel empresarial, de cooperación al desarrollo, cultural, el emigrante puede ser un actor de desarrollo, de hecho lo están haciendo ya, son actores silenciosos del desarrollo, eso significa que están actuando en el desarrollo de su país de una manera u otra, lo que pasa es que no es reconocido ni a nivel internacional, ni a nivel de los países de salida. Ahora en Senegal está habiendo un reconocimiento en ese sentido. Hay un Ministerio específico que ha creado el Gobierno. Se llama Ministerio de los senegaleses en el exterior, que trabaja con los emigrantes. La organización que nosotros hemos creado, ASCODE, Asociación para el co-desarrollo, trabaja en esta línea, tanto en la reflexión como en la acción. Hay que reflexionar y sensibilizar a la sociedad para que los emigrantes sean actores del desarrollo. Un emigrante o varios de un mismo pueblo pueden cambiar la vida de la gente, pueden construir escuelas, puestos de salud, hacer actividades productivas en sus

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

pueblos. Y lo están haciendo, en Se negal en la zona de Matam, que es la región de los tukolor, hay algunos pueblos donde se encuentran puestos de salud y escuelas que han sido construidas por los propios emigrantes. En la ciudad de Tuba, que es la segunda ciudad en población, tiene un millón de habitantes, los emigrantes que están en Europa, Estados Unidos y Asia han participado con cincuenta mil francos CFA cada uno y se ha construido uno de los hospitales más modernos de Senegal.

ENTREVISTA CON ANTONIO CARLOS MADEIRA DA SILVA. DIRECTOR GENERAL DE ALFABETIZACIÓN Y EDUCACIÓN DE ADULTOS ENTRE 1992 – 2004. PROFESOR DEL INSTITUTO PEDAGÓGICO DE CABO VERDE

Pregunta. *Las políticas de desarrollo tradicionalmente han sido definidas por las propias agencias internacionales de cooperación como el FMI o el BM, ¿qué cree usted al respecto?*

Respuesta. Y creo que una política de desarrollo debe estar hecha por los países que están directamente implicados en el proceso de cooperación. Las organizaciones financieras internacionales que establecen los marcos de la cooperación no toman en consideración las prioridades de los países. Muchas veces las imposiciones del BM y FMI contribuyen a atrasar el desarrollo de nuestros países. Le pongo un ejemplo. Nosotros tenemos un proyecto para mejorar la calidad de la educación que lo lleva la Dirección General de Educación y financió el BM. Pues bien, las condiciones establecidas por el BM impiden que la calidad, que es el objetivo del proyecto, se de en las escuelas. Hay financiación para construir las escuelas, pero no lo hay para dotarlas de material didáctico, de laboratorios. Además, no se puede contratar a personas para que trabajen en los servicios de apoyo a la escuela,

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

administrativos. Así que sólo está la infraestructura, pero internamente no hay condiciones para conseguir la calidad que se quiere. No tenemos administrativos, personal de apoyo a los alumnos, ¿por qué? porque el BM dice que es necesario disminuir el peso de los funcionarios públicos, entonces caemos en una contradicción enorme. Ellos dictan las normas de la cooperación, pero no toman en consideración la realidad de cada país. Lo que sirve para Cabo Verde, sirve para Guinea Bissau, para Nigeria, para Gambia, sirve para todos los países del mundo, lo que es un error.

Por tanto, yo no creo en una cooperación para el desarrollo que sea dictada por el BM, el FMI o por los países donantes. Muchas veces esos países no ven la cooperación como un acto de solidaridad, de amistad entre los pueblos, como una necesidad del mundo de hoy. Y creo que si no hay salvación para todos, no creo que algunos se puedan salvar. Hay que respetar los intereses de los más pobres, y aceptar lo que los países más pobres quieren hacer.

Pregunta: *¿Cuáles son las necesidades sociales básicas de Cabo Verde?*

Respuesta: Cabo Verde estaba entre los países menos avanzados (PMA), pero ahora estamos entre los países de desarrollo medio. Pero esto es una falacia porque tenemos un 37% de pobres y un 20% de muy pobres. Pobres significa que viven con menos de un dólar por día, por tanto en términos sociales la lucha contra la pobreza es básico y luchar contra la pobreza es luchar a favor de una política de empleo, una política de participación activa de las personas en la resolución de sus propios problemas, educar a las personas, dar la posibilidad de participar activamente.

Cabo Verde ha dado pasos significativos. En educación se puede decir que el 97% de los niños están escolarizados, lo que en África es

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

excepcional. Pero en la enseñanza secundaria hay un porcentaje significativo de personas que no van a la secundaria,

En salud básica hay una cobertura razonable comparando con los países africanos. Pero hay grandes carencias, tenemos un país que no tiene infraestructuras en saneamiento. Sólo el 15% de las personas están conectadas a las redes de saneamiento sanitario. Eso significa que el 75% de las personas no tiene saneamiento sanitario, ni tienen agua corriente en sus casas, tiene que cogerla de otros sitios. Y diría que el saneamiento es un elemento fundamental, importantísimo para el desarrollo de Cabo Verde.

Ahora tenemos un proyecto de infraestructuras en materia de saneamiento, pero hay un problema añadido, que es que las personas que viven en la ciudad no tienen capacidad para pagar la conexión. Por ejemplo, en Praia, que es el centro poblacional más importante, con una cuarta parte de la población de Cabo Verde. A pesar de que existen infraestructuras en saneamiento, no hay dinero para que los ciudadanos puedan hacer la conexión a la red, por tanto se están haciendo inversiones fuertes, pero la población no se está beneficiando con esto, los más pobres no se benefician con estas inversiones porque no tienen capacidad económica para disfrutar de esas mejoras.

Por otra parte, la ayuda a los más pobres está condicionada a los intereses de los partidos políticos, alimentando el clientelismo político. Entonces es necesaria una cooperación que comprenda lo que pasa y apoye a Cabo Verde en la solución de sus problemas.

Estamos hablando de un país africano que es el tercero en desarrollo humano en el continente. Isla Mauricio, Túnez y Cabo Verde, imagínese que pasa en el resto de los países africanos, porque el índice de desarrollo humano incluye no sólo lo económico sino también la salud y la educación.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

La cooperación debe estar enfocada en una perspectiva que no sea solamente crear infraestructuras, sino permitir que esas infraestructuras sean utilizadas por las personas que más lo necesitan. También debe haber una política de cooperación de apoyo a la mejora de la vivienda.

Pregunta: *¿Existen planes nacionales de lucha contra la pobreza o estrategias por parte del gobierno para luchar contra la pobreza?*

Respuesta. En Cabo Verde tenemos el Plan Nacional de Desarrollo, que va del 2000 al 2015 y abarca todos los sectores. Dentro de este marco está el Plan de lucha contra la pobreza que está financiado por el BM y por algunos países a través del organismo financiero, como la cooperación austriaca, española, etc. Se priorizan las zonas rurales, con menor índice de ingreso, las mujeres, que dentro de los pobres, son las más pobres en Cabo Verde, y prioriza una política de animación para el trabajo a través de microcréditos. El Plan depende del Ministerio de Salud y Solidaridad. El problema está en que cuando se negocian estos planes de lucha contra la pobreza con el BM, entra en conflicto con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo. Pero además, esto es una gota de agua en un océano. Tenemos un Plan Nacional de lucha contra la pobreza que tiene los mismos errores que los planes de cooperación en general. Es un plan del que no se conoce su estrategia y su política. Todo el mundo ve personas con buenos coches trabajando en la institución que coordina el Plan, personas con salarios elevadísimos y la pobreza aumentando. Esa es la realidad. Entre 1990 al 2000 la pobreza era del 30%, en 2005 es del 37%. Eso significa que la lucha contra la pobreza no está dando resultados.

Pregunta: *¿Cree que la cooperación canaria puede ayudar a la lucha contra la pobreza*

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

en Cabo Verde?

Respuesta. En mi país hay mucha expectativa con respecto a Canarias porque hoy Canarias es un punto de referencia obligatoria en las familias de Cabo Verde. Cuando los canarios van allí, dicen que es como era Canarias hace treinta años. Por tanto, para nosotros Canarias es un ejemplo del desarrollo. Son islas como nosotros, con condiciones físicas, humanas, geográficas parecidas y por eso piensan que Canarias puede ser un modelo para el desarrollo de Cabo Verde.

En relación a la cooperación con Canarias, por parte de los caboverdianos hay una voluntad muy grande para que esa cooperación avance. Las áreas que Canarias está apoyando son fundamentalmente en la lucha contra la pobreza, en educación, donde resalta un proyecto importantísimo para la lucha contra la pobreza que es el proyecto ECCA de formación a distancia, porque es un proyecto que permite que personas que están excluidas de los bienes básicos pueden tener una formación profesional básica y una formación ocupacional, y así pueden tener alguna perspectiva de integración en el mercado con una formación y además permite una cierta sustentabilidad porque forma a técnicos en Cabo Verde.

También hay que ocuparse de la modernización de los municipios. Tenemos un país muy centralizado. Nosotros salimos de la dictadura de Salazar, entramos en el sistema de partido único y después entramos en el pluripartidismo, con elecciones para el municipio, pero solo de nombre, porque todo se concentra en Praia, San Vicente y en Sal. Una cooperación que ayude a la modernización de los municipios, formando técnicos en todas las áreas de la gestión municipal, informatizando los servicios, ayudando en estudios de impacto ambiental de los proyectos

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

que se ponen en marcha. Esto puede ser una forma de lucha contra la pobreza, porque permite una mayor intervención del poder local en la lucha contra la pobreza, porque no creo que la pobreza se resuelva a nivel central, sino que debe resolverse a través de las propuestas de los municipios que tiene más relación con la población.

Pregunta. *Cómo ve usted la ayuda ligada, es decir, la financiación que obliga a comprar bienes, productos o servicios en los países donantes?*

Respuesta. Se llama cooperación, pero este tipo de cooperación en la mayor parte de los casos no corresponde a las necesidades que los pueblos tienen. Felizmente, muchos países ya no hacen este tipo de cooperación, aunque algunos continúan haciéndolo, dan el dinero pero tienen que gastarlo en el donante, aunque el producto sea más caro que en otro país. Para mí eso es una barrera para una cooperación de solidaridad que tenga impacto en el desarrollo de los países.

Pregunta. *¿Qué piensa de la cooperación empresarial?*

Respuesta. Creo que hoy es muy difícil disociar los intereses empresariales de la cooperación. Hay un peligro de convertir a la cooperación cada vez más en comercio y que no se vea a la cooperación como un instrumento de desarrollo a nivel global.

Esos peligros se pueden aminorar con legislaciones sobre inversiones que los empresarios deben cumplir. Pero el problema a veces no está en la legislación, porque los gobiernos se entienden a un nivel muy alto que a veces la sociedad civil ni se entera. Una cooperación con importantes intereses empresariales o del país donante, por ejemplo interesas en materia turística, debe contar con la participación de organizaciones no gubernamentales, asociaciones que

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

están dentro de los procesos, que participan en la definición de la política de cooperación de los pueblos. Tiene que haber una participación tripartita, gobiernos de los países receptores y donantes y de las asociaciones que han dado muestras de tener una intervención fuerte en el país y en el sector con el que se está cooperando. Por ejemplo, el gran problema que nosotros tenemos es el ambiental. En Sall o Boa Vista, encontrará que las personas viven ahora peor que antes del turismo, y la presión sobre el medio ambiente y sobre los pocos recursos que hay es peor ahora. Entonces es necesaria una intervención más fuerte de la sociedad civil que neutralice la voluntad política de los gobernantes.

Creo que los empresarios debían pagar los servicios de infraestructura, para contribuir a la lucha contra la pobreza, pero los empresarios pagan unos salarios bajísimos, de subsistencia. Hablan del boom del desarrollo en Cabo Verde, pero van porque la mano de obra es más barata, las playas están limpias, están bonitas, no tienen problema de contaminación. Ahí está la hipocresía que se instala en el sistema. Se dice una cosa, pero la verdad es otra. La lucha contra la pobreza es lo más importante hoy en día. Los turistas llegan a Sall o Boa Vista, se quedan en los hoteles, no van a ningún otro sitio, compran todo en el hotel, comen allí y no salen a la calle. Los restaurantes de los nacionales están cerrados, mientras muchos hoteles hacen de todo, importan todo, no compran nada en Cabo Verde, incluso muchos hoteles tienen sus propios barcos de pesca.

Una forma de lucha contra la pobreza es la creación de empleo, pero empleo sostenible, no empleo precario o quitar empleo llevando a personas de otros países. El empresario que va a Cabo Verde tiene muy buenas condiciones por las playas, el turismo, los beneficios fiscales, y sin embargo no invierten en la formación de los jóvenes, no invierten en las infraestructuras. Al contrario, ellos tienen sus generadores de

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

energía, tienen agua que ellos producen, entonces es un mundo completamente diferente.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

ENCUENTRO CANARIAS Y EL FORO SOCIAL AFRICANO. LAS PALMAS, MARZO, 2005

MESA DE DEBATE CON MIEMBROS DEL CONSEJO COORDINADOR DEL FORO SOCIAL AFRICANO

PREGUNTAS PARA EL DEBATE:

1ª PREGUNTA. El Acuerdo de Cotonou (2000) firmado entre la Unión Europea y los países ACP, introdujo una serie de novedades, una de las más importantes fue la del partenariado, en el sentido de establecer relaciones de colaboración y responsabilidad compartidas entre la Unión Europea y los países africanos. Posteriormente la Cumbre de Jefes de Estado africanos realizada en Nigeria en 2001 adoptó el NEPAD o nuevo partenariado como el moderno instrumento para el desarrollo de África en el siglo K Por su parte, el Plan Director de la cooperación española, apoya este tipo de iniciativas, entendiendo que el NEPAD es una iniciativa africana y no externa.

¿Creen ustedes que puede ser un instrumento para el desarrollo africano?

2ª PREGUNTA. Algunos representantes de la cooperación española señalan que el tejido asociativo de los países africanos es débil; por esta razón afirman que, a pesar de que muchos gobiernos son corruptos, hay que coordinarse con ellos y participar en los planes contra la pobreza que elaboran, como el PALCP ~~Pr~~ograma de Apoy o a la Lucha Contra la Pobreza ~~de~~ Senegal; o el Plan de Lucha Contra la Pobreza de Cabo Verde.

¿Qué opinan ustedes de esta estr ategia?

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

RESPUESTAS

TAOUFIK BEN ABDALLAH

REPRESENTANTE DE ENDA (ENVIRONMENTAL DEVELOPMENT ACTION IN THE THIRD WORLD), SENEGAL

SECRETARIO DEL FORO SOCIAL AFRICANO

Este Acuerdo conforma una importante amenaza para las economías, las industrias, agriculturas, trabajos y demás recursos de los propios Estados beneficiarios, así como anulan su propia capacidad para autoabastecerse. El objetivo es convertirlos en mercados para el norte, dejando algunas migajas para los pueblos africanos. Incluso muchos estudios demuestran que ninguna nación africana podrá conseguir los objetivos sociales que este plan propone y por lo tanto lo consideramos un símbolo del más puro neoliberalismo.

En lo relativo al NEPAD, sólo los dirigentes del norte y los africanos que firmaron dicho Acuerdo lo consideran una iniciativa africana.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

MOHAMED SAID SAADI

EX MINISTRO DE MARRUECOS PARA LA CONDICIÓN DE LA MUJER, PROTECCIÓN DE LA FAMILIA Y LA INFANCIA

DIRECTOR DEL CENTRO DE ESTUDIOS E INVESTIGACIÓN "AZIZ BELAL" DE MARRUECOS

MIEMBRO DEL FORO SOCIAL MARROQUÍ

Estoy totalmente de acuerdo con lo dicho por Taoufik Ben Abdallah, y aunque no he estudiado a fondo el Acuerdo de Cotonou, puedo intentar responder a su pregunta realizando un paralelismo entre lo que ocurre y ha ocurrido en los Acuerdos de Partenariado Euromediterráneos.

En realidad es la Unión Europea quien inicia todos estos proyectos y hoy en día podemos afirmar, según la experiencia, que lo que ocurrió en el Mediterráneo corre el riesgo de repetirse, e incluso de manera aún más negativa, en el caso del Acuerdo de Cotonou.

Fundamentalmente la UE concibe que el desarrollo viene ligado únicamente al comercio, al libre intercambio y a las inversiones extranjeras. La historia nos demuestra sin embargo, que países hoy en día totalmente desarrollados adoptaron en su día políticas proteccionistas, empezando por los Estados Unidos. También por ejemplo Alemania y los dragones asiáticos: Corea del Sur, Taiwan, Singapur, Hong Kong.

Desde el inicio del proceso de Barcelona en 1995, lo que se ha podido observar en el Mediterráneo es un agujero en el déficit comercial entre los países del sur y del este del Mediterráneo y la Europa de la Unión Europea. Este abismo del déficit comercial, a favor por supuesto de la Unión Europea, es una de las manifestaciones más claras del intercambio desigual; o sea que no se puede considerar como elemento de desarrollo.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

En lo que se refiere a las inversiones extranjeras como motor del desarrollo, dentro de poco celebramos ya el décimo año del proceso de Barcelona y lo que podemos constatar es que el atractivo de los países del sur y del este del mediterráneo no ha mejorado demasiado.

Efectivamente existe un proceso de descentralización de ciertas actividades industriales hacia países del sur y del este del Mediterráneo. Sin embargo, suelen ser eslabones que permiten una mano de obra barata y resultan ser actividades simplemente de ensamblaje, lo que imposibilita cualquier transferencia tecnológica o un entrenamiento y/o conocimiento de la población local que afectara positivamente a la economía local. Marruecos y Túnez son un ejemplo de ello.

BABAKAR DIOP

REPRESENTANTE DE CONGAD (CONSEIL DES ONG DU SÉNÉGAL)

MIEMBRO DEL FORO SOCIAL SENEGALÉS.

En lo relativo al NEPAD, tuve la suerte de participar en la evaluación de estos instrumentos una vez transcurridos tres años en Johannesburgo, conjuntamente con otros sindicalistas. Se sacaron en claro tres puntos que demostraron las divergencias existentes:

Primeramente, la falta de coherencia entre la cuestión del NEPAD y la cuestión de la Unión Africana. No forman parte de lo mismo ni comparten la misma ideología, pongamos por ejemplo a Marruecos que forma parte del NEPAD y sin embargo no de la Unión Africana. Intentan dar una imagen de coherencia que no es realista.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

Segundo, la postura que adoptan frente a la cancelación de la deuda. Nosotros apoyamos que se cancele, sin embargo, los Estados, negocian y no quieren comprometerse. Por ejemplo, cuando Obasango[2] formaba parte de la sociedad civil defendía la postura de cancelarla, ahora que está en la Unión Africana, no. Por último, el modo en que plantean el desarrollo de África en un futuro, hasta que punto toman en cuenta a la sociedad civil y sus propuestas? Creo que no nos toman en cuenta.

Respecto a la cooperación con la Unión Europea, hay una cuestión que es vital para nosotros: la emigración. ¿Cómo son tratados nuestros compatriotas? Es un gran problema, y estos acuerdos no contemplan ni permiten el respeto a la dignidad humana.

AMIR SALEM

REPRESENTANTE DE NAHR (NACIONAL ASSOCIATION FOR HUMAN RIGHTS AND DEVELOPMENT), EGIPTO

MIEMBRO DEL FORO SOCIAL AFRICANO

Según lo que aquí se ha hablado, da la impresión que África sufre tan sólo de expoliación de materias primas, acuerdos que le son desfavorables, personalmente creo que el continente sufre por algo totalmente distinto. No es sólo la mala gestión, se trata esencialmente de los malos gobiernos, del tipo de dictaduras y regímenes de mentalidad policial y cuyo objetivo es controlar a la gente, haciendo uso de ella y de la corrupción. La corrupción y las dictaduras son los grandes problemas de África, así como la falta de parlamentos, de periodistas y de libertad de expresión, la falta de libertad de asociación, etc.

[2] Presidente de Nigeria.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

Se carecen de las herramientas democráticas. Con democracia es posible defenderse y habría una buena gestión de la industria, de la agricultura, de la salud, de la educación, entre otros.

WAHU KAARA

REPRESENTANTE DEL CONSEJO PANAFRICANO DE IGLESIAS DE KENIA

MIEMBRO DEL COMITÉ ORGANIZADOR DEL FORO SOCIAL MUNDIAL 2007

MIEMBRO DEL FORO SOCIAL AFRICANO.

Creo que estamos dando una imagen de un continente desesperado y sin solución, pero quiero corregir esto y afirmar que es verdad que hemos sufrido y toda nuestra historia es prueba de ello, sin embargo creo que hoy en día las rivalidades y la pobreza se han convertido en nuestro poder y es lo que nos inspira. Por ello en África hay un futuro.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

NJOKI NJOROGE NJEHU

REPRESENTANTE DE LA ONG SOLIDARITY AFRICA/ 50 YEARS IS ENOUGH

MIEMBRO DEL FORO SOCIAL AFRICANO.

Creo que la presencia del Foro Social Africano hoy aquí, así como todas las asociaciones que en él están representadas aunque no se encuentren físicamente aquí, es una prueba de que en África existen movimientos sociales, y debemos dejarlo muy claro.

Creo también que sólo se habla de una interpretación, de un solo punto de vista de lo que pasa en el continente. Por ejemplo, en lo relativo al NEPAD, África a través de su sociedad civil reaccionó y propuso otras alternativas para su propio desarrollo, que no fueran las que marcaban el FMI, el Banco Mundial, e incluso las que habían negociado nuestros Estados a expensas de sus ciudadanos.

Ustedes tienen también la responsabilidad, ahora que hemos estado aquí presentes, de correr la voz y contar estas experiencias. En algunos países, los movimientos sociales son muy débiles, en otros son una fuerza con mucho más peso. Algunos necesitan de solidaridad y apoyo para salir adelante.

Por último, la cuestión de la corrupción. Es incuestionable que nuestro continente sufre una importante corrupción, aunque no es el único lugar. Yel problema de Áfri ca ha sido que ésta corrupción ha sido alimentada por los pueblos del norte, y esto nos lleva a la cuestión de la deuda inevitablemente. ¿Quién termin a pagando siempre?Hay que evitar alimentar de esta manera la corrupción africana, cuyos beneficios sólo notan los países del norte.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

ANEXO IV

CUESTIONARIOS PARA LA REALIZACIÓN DE DOS ESTUDIOS EMPÍRICOS

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

CUESTIONARIOS PARA LA REALIZACIÓN DE DOS ESTUDIOS EMPÍRICOS

Tras el estudio teórico de esta tesis, sería conveniente que más adelante se realicen dos estudios empíricos; sobre el grado de formación específica en cooperación al desarrollo de los cooperantes canarios; y sobre el perfil del cooperante de las ONGDs canarias.

El objetivo de estos estudios es, en el primero, proporcionar información sobre qué tipo de estudios son previsiblemente más adecuados para contribuir a la formación en recursos humanos dedicados a la cooperación al desarrollo en Canarias, tratando de verificar la hipótesis de que en la Comunidad Autónoma de Canarias existen unos recursos humanos con gran espíritu solidario y escasa formación en cooperación al desarrollo, que en muchas ocasiones entiende la cooperación desde una perspectiva moral y no como una acción derivada de una política de cooperación. En caso de confirmarse esta hipótesis, habría que abordar, desde cursos específicos, la formación de personal especializado en cooperación al desarrollo. Asimismo, se trataría de hacer un estudio sobre la demanda para el establecimiento de cursos a nivel de postgrado en esta materia.

En el segundo estudio, se trata de proporcionar información sobre el perfil del cooperante regular de las ONGDs canarias, así como el estatus social en función de la profesión y los estudios del que aporta el ingreso principal al hogar, según criterios de la European Society for Opinión and Marketing Research.

Para la realización de los mismos, hemos elaborado tres cuestionarios para pasarlos a las personas vinculadas a la cooperación al desarrollo en Canarias.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

Dada la magnitud de ambos estudios, que abarcaría a los cooperantes de todas las islas y los que están llevando a cabo proyectos de cooperación en el extranjero, se necesitaría contar con apoyo financiero para su realización. De momento presentamos los cuestionarios.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

CUESTIONARIO Nº 1

ESTUDIO PROSPECTIVO SOBRE FORMACIÓN EN COOPERACIÓN AL DESARROLLO.

Introducción.

Buenos días/tardes, estamos realizando una encuesta prospectiva para conocer su opinión y necesidades en relación a la formación en cooperación al desarrollo en Canarias. Le agradeceríamos mucho que colaborara usted en esta encuesta, pues sus respuestas son muy valiosas para mejorar la formación en cooperación al desarrollo.

P.1. Ocupación.

Si trabaja..... 1

No trabaja..... 2

P.2. Formación.

¿Qué titulación tiene?

Sin estudios..... 1 (terminar la entrevista)

Primarios (EGB, FP1) ..... 2 (terminar la entrevista)

Bachiller o FP2 ..... 3 (terminar la entrevista)

Universitarios medios ..... 4 (continuar la entrevista)

Universitarios superiores..... 5 (continuar la entrevista)

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

P.3. Podría indicar su formación universitaria

Área de enseñanzas técnicas 1

- Arquitecto/a
- Ingeniero/a Superior de Telecomunicaciones
- Ingeniero/a Superior Industrial
- Informático/a
- Ingeniero/a Técnico de Telecomunicación
- Otros (especificar) _____

Área de Ciencias de la Salud 2

- Licenciado/a en Medicina
- Diplomado/a en Fisioterapia
- Diplomado/a en Enfermería

Área de Ciencias Experimentales.....3

- Licenciado/a en Ciencias del Mar
- Licenciado/a en Veterinaria
- Otros (especificar) _____

Área de Humanidades 4

- Licenciado/a en Filología
- Licenciado/a en Geografía e Historia
- Licenciado/a en Traducción e Interpretación
- Otros (especificar) _____

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

Área de Ciencias Sociales y Jurídicas 5

- Maestro/a
- Licenciado/a en Educación Física y del Deporte
- Licenciado/a en Económicas
- Licenciado/a en Empresariales
- Diplomado/a en Empresariales
- Diplomado/a en Turismo
- Licenciado/a en Derecho
- Diplomado/a en Relaciones Laborales
- Diplomado/a en Trabajo Social
- Otros (especificar) _____

P.4. ¿En qué universidad finalizó o está realizando sus estudios?

Universidad de Las Palmas de G.C 1

Universidad de La Laguna 2

UNED..... 3

Otra (¿cuál?, especificar) _____ 4

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

P.5. Podría indicarme su experiencia en cooperación al desarrollo. ¿Qué actividad u ocupación profesional ha realizado en este campo? Por favor detalle las actividades.

Ocupación que realiza o ha realizado: trabajo en ONG y/o en la administración pública; funciones que ha llevado a cabo: planificación, gestión, animación, sensibilización, otras; sectores en los que ha desarrollado su labor: salud, educativo, comunitario, de género, infancia, otros.

Países en los que ha desarrollado la actividad

Años en los que se ha dedicado a esta actividad

P.6. ¿Qué nivel de preparación tiene en la actividad que ha desarrollado o desarrolla en el campo de la cooperación al desarrollo?

Muy deficiente.....1

Deficiente 2

Suficiente 3

Buena.....4

Muy buena.....5

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

P.7. El contenido de la actividad que ha realizado o realiza cómo la considera:

Sin cualificación 1

Semicualificada..... 2

Cualificada 3

Muy cualificada 4

P.8. ¿Posee formación de postgrado en cooperación al desarrollo?

Si..... 1 Pasar a P.9

No ..... 2 Pasar a P.13

P.9. ¿En qué centro realizó estos estudios?

....

....

P.10. ¿Por qué seleccionó este centro de estudios de postgrado?

....

....

P.11. ¿Qué tipo de estudios de postgrado realizó?

Doctorado 1

Master..... 2

Curso de especialización..... 3

Otros (¿cuáles?, especificar) ... 4

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

P.12. ¿Cuál es el nombre del título obtenido?

Título _____

P.13. Si se hicieran cursos de especialización en cooperación al desarrollo ¿cree que los cooperantes acudirían?

Con toda probabilidad.....1

Con bastante probabilidad.....2

Con alguna probabilidad 3

Con ninguna probabilidad 4

P.14. En cualquier caso ¿qué incentivos habría que desarrollar para atraerlos?

Certificado de la institución 1

Prácticas en organizaciones 2

Certificado y prácticas 3

Otros incentivos (¿cuáles?, especificar) _____

_____ 4

P.15. ¿Qué tipo de programa preferiría en función de su duración e intensidad?

Master de 400 horas..... 1

Especialización de 200 a 300 horas 2

Curso superior de 100 a 200 horas 3

Curso de menos de 100 horas 4

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

P.16. Según su opinión ¿cuál es el factor principal que le motivaría para realizar estudios de postgrado en cooperación al desarrollo?

Para especializarme en un área de estudio..... 1

Para mejorar los estudios universitarios..... 2

Para orientar la carrera profesional..... 3

Para mejorar en el trabajo 4

Para ocupar mi tiempo 5

Otros (¿cuáles?, especificar) _____

_____ 6

*P.17. Si en la actualidad decidiera iniciar estudios de postgrado en cooperación al desarrollo ¿qué tres factores valoraría para tomar la decisión? (**Priorizar y marcar con una x).***

Factores	1er. lugar	2de. lugar	3er. lugar
El organismo que imparte los estudios.	1	1	1
El temario del curso.	2	2	2
El cuadro de profesores.	3	3	3
El precio.	4	4	4
El horario.	5	5	5
La duración de los estudios.	6	6	6
El lugar donde se imparte.	7	7	7
Homologación por autoridad competente.	8	8	8
Accesibilidad.	9	9	9
Prestigio global de los estudios.	10	10	10
Otros ¿Cuál?			

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

P.18. ¿Qué modalidad de formación prefiere?

Presencial.....1

A distancia 2

Semipresencial.....3

P.19. Teniendo en cuenta su situación, ¿qué horarios preferiría para la realización de una formación de postgrado en cooperación al desarrollo?

Tardes dentro de la semana laboral.....1

Mañanas dentro de la semana laboral 2

Viernes tarde – sábado mañana 3

Fines de semana..... 4

P.20. Movilidad. ¿Estaría dispuesto/a a trasladarse a otro país para desarrollar labores de cooperación?

Si.....1

No 2

P.21. ¿Cuál es el precio a partir del cual consideraría demasiado caro realizar un postgrado en cooperación al desarrollo?

6.000 €.....1

4.000 €.....2

3.000 €.....3

2.000 €.....4

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

P.22. ¿Cuál es el precio a partir del cual Ud., pensaría que la formación es de muy mala calidad?

3.000 € 1

2.000 € 2

1.500 € 3

1.000 € 4

Datos de clasificación.

Edad
Menor de 25 años.....1
Entre 26 y 35 años 2
Entre 36 y 45 años 3
Más de 45 años 4

Sexo
Mujer 1
Hombre.....2

Nombre de la persona entrevistada.

_____

Telf. de contacto.

_____

Correo electrónico

_____

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

CUESTIONARIO Nº 2

ENCUESTA PARA UN ESTUDIO EMPÍRICO SOBRE EL PERFIL DEL COOPERANTE REGULAR DE LAS ONGDS CANARIAS

Introducción.

Buenos días/tardes, estamos realizando una encuesta sobre el perfil del cooperante regular de las ONGDs en Canarias. Le agradeceríamos mucho que colabore usted en esta encuesta, pues sus respuestas son muy valiosas.

P.1. Datos personales.

Nombre _____

Primer apellido _____

Segundo apellido _____

DNI _____ Nacionalidad_____

Dirección _____

Municipio _____

Código postal _____ Teléfono _____

E-mail _____

Fecha de nacimiento _____ sexo: H _____ M _____

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

P.2. Ocupación.

Trabaja

Si ..... _____

No ..... _____

En qué trabaja

Estudia

Si ..... _____

No ..... _____

¿Qué estudia?

P.3. Participación.

3.1. En qué ONG desarrolla su labor.

3.2. ¿Qué funciones desarrolla en la ONG?

- Planificación..... _____
- Gestión ..... _____
- Animación..... _____
- Sensibilización ..... _____
- Otra (especificar)..... _____

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

3.2.1. ¿Qué nivel de preparación tiene en este campo?

- Muy deficiente ..... _____
- Deficiente ..... _____
- Suficiente ..... _____
- Buena ..... _____
- Muy buena ..... _____

P.4. Formación.

4.1. ¿Qué titulación tiene?

Sin estudios..... _____

Primarios (EGB, FP1) ..... _____

Bachiller o FP2 ..... _____

Universitarios medios ..... _____

Universitarios superiores..... _____

4.2. ¿Tiene alguna especialización en el ámbito de la cooperación al desarrollo?

Si..... _____ (pasar a la P. 4.2.1.)

No..... _____ (pasar a la P. 4.3.)

4.2.1. ¿Qué tipo de especialización?

Titulación específica _____

Nº de horas lectivas _____ (para ver el valor del título).

4.3. Si se hicieran cursos de especialización en cooperación al desarrollo ¿qué áreas concretas propondría?

_____

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

4.4. Si la oferta fuera suficientemente atractiva ¿cree que los cooperantes acudirían?

Si..... _____

No ..... _____

Probablemente si ..... _____

Probablemente no ..... _____

P.5. Motivación

5.1. ¿Qué incentivos habría que desarrollar para atraerlos?

Certificado de la institución ... _____

Prácticas en organizaciones.... _____

Otros incentivos ..... _____

P.6. Movilidad

6.1. ¿Estaría dispuesto/a a trasladarse a otro país para desarrollar labores de cooperación?

Si..... _____

No ..... _____

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

CUESTIONARIO Nº 3

ENCUESTA PARA UN ESTUDIO EMPÍRICO SOBRE EL ESTATUS SOCIAL DEL COOPERANTE REGULAR DE LAS ONGDS CANARIAS, SEGÚN CRITERIOS DE LA EUROPEAN SOCIETY FOR OPINIÓN AND MARKETING RESEARCH (ESOMAR), EN FUNCIÓN DE LA PROFESIÓN Y LOS ESTUDIOS DEL QUE APORTA EL INGRESO PRINCIPAL EN EL HOGAR

Introducción.

Buenos días/tardes, estamos realizando una encuesta sobre el perfil del cooperante regular de las ONGDs en Canarias. Le agradeceríamos mucho que usted colabore en esta encuesta, pues sus respuestas son muy valiosas.

Por favor sólo con fines estadísticos, ¿me podría facilitar algunos datos acerca de usted?

¿Cuáles son los estudios de mayor nivel que ha realizado usted y cuáles son los estudios de mayor nivel que ha realizado el que trae el ingreso principal al hogar?

Estudios Entrevistado (EE) _____

Estudios Ingreso Principal (EIP) _____

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

	Estudios entrevistado (EE)	**Estudios Ingreso Principal (EIP)**
Sin estudios	1	1
Primarios (EGB, FP1)	2	2
Bachiller o FP2	3	3
Universitarios medios	4	4
Universitarios superiores	5	5

¿Cuál es el trabajo u ocupación de usted y cuál es el trabajo u ocupación de la persona que trae el ingreso principal al hogar? (Entrevistador: anotar detalladamente el trabajo u ocupación. Obtener información suficiente para poder incluir esta persona en el grupo correspondiente).

Trabajo del Entrevistado (PE) _____

Trabajo del Ingreso Principal (PIP) _____

	Trabajo entrevistado	**Trabajo Ingreso Principal**
TRABAJADOR POR CUENTA PROPIA		
Agricultor pequeña explotación, (no más de un asalariado fijo)	1	1
Agricultor gran explotación, (más de un asalariado fijo)	2	2
Autónomo (sin empleados)	3	3
Empresario con 5 empleados o menos	4	4
Empresario con 6 empleados o más	5	5

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

PROFESIONAL POR CUENTA PROPIA O AJENA		
Profesional por cuenta propia o ajena que necesita titulación específica (médicos, abogados, ingenieros, arquitectos,...)	6	6
TRABAJADOR POR CUENTA AJENA (EMPLEADO). (Sector público o privado).		
Miembro de la dirección: responsable de 5 subordinados o menos.	7	7
Miembro de la dirección: responsable de 6 subordinados o más.	8	8
Mando intermedio (jefes de servicio, etc.)	9	9
Empleados con trabajo principalmente de oficina (secretarias, auxiliares, etc.)	10	10
Empleado con trabajo fuera de oficina	11	11
Trabajador manual cualificado (han tenido aprendizaje: maestro industrial, oficial FP,)	12	12
Trabajador manual no cualificado (peones)	13	13
NO REALIZA TRABAJO REMUNERADO		
Jubilado, pensionista, rentista	14	14
Estudiante	15	15
Ama de casa	16	16
Parado más de 3 meses	17	17
Parado menos de 3 meses	18	18

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

DATOS DEL ENTREVISTADO PARA EL CONTROL DE LA ENTREVISTA:

Nombre _____

Localidad _____

Número de teléfono para control entrevista _____

Observaciones (Entrevistador: anote cualquier detalle o aclaración necesaria para el correcto entendimiento de los datos suministrados).

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

Una vez que se hayan pasado los cuestionarios, la información codificada se vaciará a las ecuaciones que se detallan a continuación para determinar el status de los entrevistados, según criterios de ESOMAR (European Society for Opinión and Marketing Research), en función de la profesión y los estudios del ingreso principal.

1. SI ((PIP=5 & (EIP>2 & EIP<6)) O (PIP=7 & EIP=5)) STATUS= 5
2. SI ((PIP=7 O PIP=8) 6 (EIP>3 6 EIP<6)) STATUS= 5
3. SI ((EIP=5 & ((PIP>1 & PIP<5) O PIP=6)) O (EIP=5 & (PIP>8 Y PIP<11))) STATUS= 4
4. SI (EIP=4 & (PIP= 10 O PIP=9)) STATUS= 4
5. SI ((PIP=5 & EIP=2) O (PIP=7 & (EIP=3 O EIP=4))) STATUS=4
6. SI ((PIP=7 O PIP=8) & EIP=3) STATUS=4
7. SI ((PIP=1 & (EIP=4 O EIP=5)) O (PIP=2 & (EIP=2 O EIP=3))) STATUS=3
8. SI (((PIP=3 O PIP=4) & (EIP=3 O EIP=4)) O (PIP=5 & EIP=1)) STATUS=3
9. SI (EIP=1 & (PIP>6 & PIP< 10)) STATUS=3
10. SI (EIP=2 & (PIP>6 & PIP<11)) STATUS=3
11. SI (PIP=6 & (EIP>1 & EIP<5)) STATUS=3
12. SI ((EIP=3 & (PIP>8 & PIP<13)) O (EIP=4 & (PIP>9 & PIP<13))) STATUS=3
13. SI ((EIP=4 & (PIP>13 & PIP<19)) O (EIP=5 & (PIP>10 & PIP<19))) STATUS=3
14. SI ((PIP=1 & (EIP=2 O EIP=3)) O (EIP=1 & (PIP>1 & PIP<5))) STATUS= 2
15. SI ((EIP=2 & (PIP=3 O PIP=4)) O (PIP=6 & EIP=1)) STATUS=2

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

16. SI ((EIP=1 & (PIP>8 & PIP<13)) O (EIP=2 & (PIP=11 O PIP=12))) STATUS=2
17. SI (EIP=2 & (PIP>13 & PIP<19)) STATUS=2
18. SI ((EIP=3 & (PIP>12 & PIP<19)) O (PIP=13 & EIP=4)) STATUS=2
19. SI ((PIP=1 & EIP=1) O (PIP=13 & (EIP=1 O EIP=2))) STATUS=1
20. SI (EIP=1 & (PIP>13 & PIP<19)) STATUS=1

En este estudio se establecen categorías sociales según valores que van de 1 a 5:

Status =1 baja

Status =2 media – baja

Status =3 media – media

Status =4 media – alta

Status=5 alta

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007

TESIS DOCTORAL

LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS Y LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO

AUTORA: LOURDES URBANEJA CLERCH

RESUMEN DE LA TESIS

El núcleo central de la tesis es la descripción y análisis de la cooperación internacional al desarrollo en la Comunidad Autónoma de Canarias. Se defiende la necesidad de redefinir el concepto de cooperación internacional al desarrollo como las *relaciones entre actores internacionales que están orientadas a la erradicación de la pobreza y la promoción del desarrollo humano sostenible.* Se trata de una formulación cerrada que permita diferenciar a la cooperación internacional de otras acciones como las comerciales o económicas, sean de carácter público o privadas, que buscan rentabilizar la inversión que se realiza. Por tanto, que la cooperación no implique beneficios mutuos para donantes y beneficiarios, sino sacar de la pobreza a los que hoy la sufren.

En cuanto a la estructura de la tesis consta de tres partes; la primera aborda la re-definición del concepto, enmarcado en las diferentes perspectivas de análisis que se han dado sobre el desarrollo y los problemas y retos que conlleva; la segunda parte está dedicada al contexto europeo y estatal en el que se ubica la cooperación canaria del cual derivan características particulares para la región; una vez definidos el concepto y el contexto, en la tercera parte se abordan los factores que condicionan la cooperación al desarrollo en Canarias, y el estudio histórico, institucional, legal, cuantitativo, geográfico y sectorial de la Ayuda Oficial al Desarrollo en Canarias.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2007