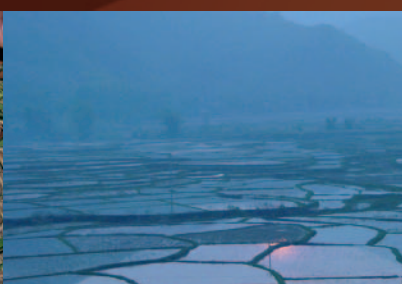
Plan Director de la Cooperación Española

2005-2008



MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN

SECRETARÍA DE ESTADO DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

SUBDIRECCIÓN GENERAL DE PLANIFICACIÓN Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS DE DESARROLLO

Plan Director de la Cooperación Española

2005-2008

Introducción al Plan Director

En los últimos años la cooperación internacional para el desarrollo ha vuelto a adquirir una relevancia creciente apoyada en el cada vez más alto grado de compromiso de sociedades y Gobiernos con un imperativo ético de carácter universal: la erradicación de la pobreza.

También en estos años, y en la línea de las cumbres promovidas por Naciones Unidas en la última década, la identificación entre cooperación internacional y ayuda está siendo sustituida progresivamente por el derecho individual y colectivo al desarrollo que integra, junto a derechos civiles y políticos, derechos económicos, sociales y culturales. Además, se defiende la necesidad de garantizar la provisión de los llamados bienes públicos globales, como la paz, la libertad o la calidad medio ambiental.

El compromiso con el desarrollo humano sostenible ha de verificarse en términos de aportaciones económicas y técnicas bien encaminadas, para que logren un impacto efectivo en la reducción de la pobreza. La definición de los objetivos mínimos y la reflexión sobre la cuantía y mecanismos de financiación más adecuados para alcanzarlos, así como la coherencia con otras políticas públicas -como la comercial- que inciden en el desarrollo, constituyen el centro del debate actual en la comunidad internacional. Este conjunto de elementos está en plena coherencia con la reflexión sobre la Declaración del Milenio y su revisión tras cinco años, que concluirá en las sesiones de la Asamblea General de NNUU en septiembre de 2005.

En este marco internacional, la política pública de cooperación para el desarrollo constituye para el Gobierno un elemento esencial de su acción exterior. Su principal objetivo, la lucha contra la pobreza, se entiende no sólo como la necesidad de superar la carencia de rentas mínimas, sino también como la de ampliar los derechos, oportunidades y capacidades de la población desfavorecida del planeta. La finalidad de esta política y la especial situación de vulnerabilidad de sus destinatarios aconsejan la construcción de una política de Estado elaborada con amplio consenso.

Pues bien, tengo el honor y la satisfacción de presentar el Plan Director de la Cooperación española 2005-2008 desde la convicción de que supone un importante avance hacia una política de Estado en favor del desarrollo humano. En su elaboración han participado activamente las Comunidades Autónomas y Administraciones locales y recoge innumerables aportaciones de los diferentes agentes sociales, económicos y académicos, así como de los profesionales de la cooperación. El consenso alcanzado para su dictamen favorable en los distintos órganos colegiados de participación y representación de las administraciones y

sociedad civil y en la Comisión de Cooperación del Congreso de los Diputados, supone una garantía de coordinación y previsibilidad de nuestra AOD, condiciones imprescindibles para su eficacia. Ello sin infravalorar el reto de gestión y el compromiso que exige su desarrollo estratégico, instrumental y financiero.

El Plan Director 2005-2008 apuesta también como elementos que definen su contenido, junto a la coordinación y complementariedad entre actores nacionales e internacionales, por una mayor coherencia de políticas, la mejora de la calidad de gestión de la AOD española y su incremento cuantitativo.

Dos son los ejes que marcan la nueva política de cooperación al desarrollo. Por un lado, una política bilateral consecuente, que incorpora coherencia instrumental e integra los valores agregados de la rica pluralidad de la Cooperación española. Por otro, un multilateralismo activo, selectivo y estratégico que, en el marco de la UE y de los organismos internacionales financieros y no financieros, busca lograr una integración más favorable de los países en desarrollo en la economía mundial.

La Declaración del Milenio y otros acuerdos derivados de las Cumbres de Naciones Unidas ratificadas por España son los principales referentes del Plan Director. Sus prioridades sectoriales recogen ampliamente los objetivos y metas del Milenio, con especial atención, al aumento de las capacidades humanas y cobertura de servicios sociales básicos, el empoderamiento de las mujeres y el aumento de las oportunidades productivas. Al tiempo, todas las intervenciones de la Cooperación Española deberán estar orientadas y contribuir a la lucha contra la pobreza y a la promoción y defensa de los derechos humanos, la conservación del medio ambiente, la equidad de género y el respeto a la diversidad cultural. El enfoque de promoción y garantía del ejercicio de los derechos que abarca no sólo lo civil y político, sino también lo económico, social y cultural; y la profundización en la vinculación entre cultura y desarrollo, constituyen dos de las novedades más importantes del Plan.

Por otra parte, la mejora en la gestión de la calidad de la ayuda exige una mayor desvinculación de la misma y una mayor coherencia de políticas, así como la armonización entre donantes y alineamiento con las políticas de los países destinatarios, facilitando su protagonismo y apropiación en los procesos de desarrollo. En un plano más técnico -detallado en el Plan Director- se requiere una mayor programación, previsibilidad y medición del impacto de la ayuda a través de una planificación por objetivos y resultados y una evaluación participativa que incorpore las lecciones aprendidas.

Respecto a la cantidad, el Plan Director consolida el compromiso del Gobierno de alcanzar una Ayuda Oficial al Desarrollo equivalente al 0´5 del PNB en los presupuestos de 2008. Un notable esfuerzo que duplicará nuestra cooperación en tan sólo cuatro años, y el de que se suma a la reforma de los instrumentos y los órganos del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, incluyendo la AECI, encargados de dirigir la gestión eficiente y coordinada de la misma, de acuerdo con las previsiones de la Ley de Cooperación para el Desarrollo vigente en nuestro ordenamiento. Se establecen también los criterios que vinculan aquel incremento a una mejora en la asignación de la ayuda desde la perspectiva de una mayor concentración sectorial y geográfica.

Por otra parte, el compromiso con los sectores sociales más pobres incluye la obligación de destinar a la cobertura de servicios sociales básicos al menos el 20% de la AOD bilateral, a la vez que se refuerza el compromiso con los Países Menos Avanzados, a los que se destinará al menos el 20% de la AOD. Se establece también la tendencia a concentrar el 70% de los recursos en los denominados países prioritarios para conseguir un mayor impacto.

Por regiones se garantiza el destino de al menos un 40% de la AOD para América Latina y se refuerza notablemente el compromiso con el Magreb y Oriente Medio y Próximo y con Africa Subsahariana.

Termino expresando mi confianza en que el propio Plan Director y los Planes Anuales de Cooperación y Documentos de Estrategia Sectorial y Geográfica, que progresivamente irán elaborándose, configurarán un marco de definición de prioridades y metodologías de gestión y evaluación útil y compartido por el conjunto de las administraciones y agentes sociales que actúan en la cooperación internacional para el desarrollo. A todos ellos quiero reiterarles mi agradecimiento por su decidida colaboración y animarles a seguir perseverando en la construcción dialogada de una política que, por la nobleza de sus fines y la justicia de sus objetivos, tiene un fuerte arraigo en la conciencia de la ciudadanía española. Ante ella debemos responder con resultados que hagan perceptible que su esfuerzo solidario sirve cada día más para mejorar las condiciones de vida de las personas más desfavorecidas. Ello constituye un reto de primer orden para todos los agentes de cooperación, no sólo para la Administración Central del Estado, pero estoy segura de que entre todos y todas lo lograremos.

Leire Pajín Iraola
Secretaria de Estado de Cooperación Internacional

Índice

Introducción al Plan Director 4

1

El Plan Director: de una política de ayudas a una política de desarrollo 13

1. La ley 23/1998, de 7 de julio, de cooperación internacional para el desarrollo y el Plan Director 14

2. La agenda internacional común de desarrollo 15

2.1. Participación de España en la agenda internacional 18

3. La política española de cooperación internacional para el desarrollo 19

3.1. Fundamento y objetivo final: la lucha contra la pobreza 19

3.2. Objetivos estratégicos y criterios de intervención 20

1. Promover el consenso entre actores 20

2. Coherencia de políticas 20

3. Coordinación y armonización con otros donantes y alineamiento de políticas con los países receptores 21

4. Mejora en la asignación de la ayuda 21

5. Incremento de la cantidad de la AOD 22

6. Mejora en la calidad de gestión de la ayuda 22

7. Educación para el desarrollo y sensibilización social 22

2

Prioridades horizontales 23

1. Lucha contra la pobreza 24

1.1. Crecimiento económico, desarrollo social y pobreza 24

1.2. Mecanismos para la integración del enfoque de lucha contra la pobreza en la política española de cooperación internacional 25

2. Defensa de los derechos humanos 26

2.1. Un compromiso decidido con los derechos humanos 26

2.2. Mecanismos para la integración del enfoque de derechos humanos en la política española de cooperación internacional 27

3. Equidad de género 28

3.1. Equidad de género: requisito para el desarrollo y la paz 28

3.2. Mecanismos para la integración de la perspectiva de género en la política española de cooperación internacional 30

4. Sostenibilidad medioambiental 31

4.1. Las cuestiones ambientales en el desarrollo 31

4.2. Mecanismos para integrar la sostenibilidad medioambiental en la política española de cooperación internacional 32

5. Respeto a la diversidad cultural 33

5.1. La libertad cultural y el derecho a la diversidad 33

5.2. Mecanismos para integrar la dimensión cultural en la política española de cooperación internacional 33

3

Estrategias y prioridades sectoriales 35

Aumento de las capacidades sociales e institucionales 36

1. Sector: gobernanza democrática, participación ciudadana y desarrollo Institucional 36

1.1. Desarrollo en democracia 36

1.2. Líneas estratégicas y actuaciones prioritarias 36

Aumento de las capacidades humanas 38
2. Sector: cobertura de las necesidades sociales 38
2.1. Soberanía alimentaria y lucha contra el hambre 38
2.2. Educación 42
2.3. Salud 45
2.4. Protección de colectivos en situación de mayor vulnerabilidad 48
2.5. Habitabilidad básica 50
2.6. Acceso al agua potable y saneamiento básico 51

Aumento de las capacidades económicas 52
3. Sector: promoción del tejido económico y empresarial 52
3.1. Un desarrollo económico sostenible 52
3.2. Líneas estratégicas y actuaciones prioritarias 54

Aumento de las capacidades para mejorar la sostenibilidad ambiental 57
4. Sector: medio ambiente 57
4.1. Medio ambiente y lucha contra la pobreza 57
4.2. Líneas estratégicas y actuaciones prioritarias 58

Aumento de la libertad y capacidades culturales 61
5. Sector: cultura y desarrollo 61
5.1. Cooperación con pueblos indígenas 61
5.2. Líneas estratégicas y actuaciones prioritarias 63

Aumento de las capacidades y la autonomía de las mujeres 65
6. Sector: género y desarrollo 65
6.1. El empoderamiento como objetivo estratégico 65
6.2. Líneas estratégicas y actuaciones prioritarias 66

Prevención de los conflictos y construcción de la paz 67
7. Sector: prevención de los conflictos y construcción de la paz 67
7.1. La construcción de la paz en la agenda internacional 67
7.2. Líneas estratégicas y actuaciones prioritarias 68

4 **Prioridades geográficas** 69

1. Criterios para la asignación geográfica 70

2. Prioridades geográficas 71

5 **Multilateralismo activo, selectivo y estratégico** 77

1. Objetivos de la cooperación multilateral 78

2. El papel de España a favor del desarrollo mediante la cooperación multilateral 79

3. Criterios para la relación con organismos internacionales 79

4. La Cooperación Española por la vía comunitaria 80

5. Las instituciones financieras internacionales de desarrollo (IFI) 82

5.1. Estabilidad macro y sistema financiero internacional 83

5.2. Instituciones Financieras Internacionales 83

5.3. Evolución y prioridades de la participación de España en las IFI 84

5.4. Prioridades de actuación 84

6. Cooperación a través de organismos internacionales no financieros y el sistema de Naciones Unidas 85

6 **Instrumentos de la Cooperación Española** 87

1. Programas, proyectos, asistencia técnica y nuevos instrumentos 88

1.1. Enfoques sectoriales 88

1.2. Apoyo presupuestario 89

1.3. Los fondos globales 89

1.4. Requerimientos para que la Cooperación Española pueda aplicar los nuevos instrumentos 90

2. La ayuda alimentaria 90

3. La acción humanitaria 91
3.1. La acción humanitaria en el contexto internacional 91
3.2. La realidad de la acción humanitaria en España 92
3.3. Criterios de actuación 92
3.4. Actuaciones prioritarias 92
3.5. Compromisos en planificación y evaluación 92

4. Nuevo marco de colaboración, diálogo y financiación pública de las ONGD 93

5. Instrumentos de apoyo a la pequeña y mediana empresa. Los microcréditos 95

6. El Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) 96
6.1. Criterios para el FAD 96

7. Actuaciones en materia de deuda externa 97
7.1. Principios rectores 97
7.2. La iniciativa HIPC 98
7.3. Actuaciones en el Club de París 98
7.4. Conversión de deuda por desarrollo 98

8. Educación al desarrollo y sensibilización social 99
8.1. Objetivos 99
8.2. Líneas estratégicas 99

7

Los actores de la política de cooperación internacional para el desarrollo 101
1. Las Cortes Generales 102
2. La Administración General del Estado 103
2.1. El Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación 103
2.2. El Ministerio de Economía y Hacienda 104
2.3. El Ministerio de Industria, Turismo y Comercio 104
2.4. Otros ministerios 104

3. Las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales 104

4. Las organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGD) 106

4.1. Nuevos instrumentos para la financiación de las intervenciones de las ONGD 106

5. La universidad 106

5.1. Referencia a programas de la Cooperación Española 107

6. Empresas y organizaciones empresariales 108

7. Los sindicatos 109

8

Calidad de la ayuda 111

1. Hacia una cooperación de calidad 112

1.1. Gestión basada en resultados: planificación, seguimiento y evaluación 112

1.2. Reforma de SECI - AECI y profesionalización 114

1.3. Las tecnologías de la información y la comunicación 115

2. Coherencia de políticas 115

2.1. Especial consideración de la política multilateral, la cooperación reembolsable, los esquemas de condonación de deuda y codesarrollo en la coherencia de políticas 115

2.2. Aspectos generales 116

2.3. Sobre la cooperación reembolsable 116

2.4. Sobre los esquemas de reorganización de deuda 117

2.5. Sobre la política multilateral 117

2.6. Codesarrollo 118

9

Marco presupuestario indicativo 119

Anexos

1. Acrónimos 121

2. Créditos 125

1 El Plan Director: de una política de ayudas a una política de desarrollo

1 El Plan Director: de una política de ayudas a una política de desarrollo

1. La Ley 23/1998, de 7 de julio, de cooperación internacional para el desarrollo y el Plan Director

Aunque sus orígenes son anteriores, puede decirse que la política española de cooperación al desarrollo empezó a definirse en 1984, cuando se puso en marcha el Plan de Cooperación Integral con Centroamérica. Es evidente que las relaciones de cooperación entre España y el mundo en desarrollo son muy anteriores a la creación, a mediados de los años 80, de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI) en 1985, de la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional (1986) y de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) en 1988, pero es desde ese momento -en pleno proceso de integración de España a la Comunidad Europea-, cuando la naciente política de cooperación para el desarrollo se plantea la tarea de reexaminar sistemáticamente la naturaleza de los vínculos entre nuestro país y los países en desarrollo, especialmente los de América Latina y el Magreb.

El crecimiento económico que disfrutaba España en esos años obligaba al país a mostrar su voluntad y su capacidad para extender fuera de sus fronteras algunos de los beneficios del propio desarrollo. Desde otra óptica, el nacimiento de una política española de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), y su evolución, estuvo fuertemente determinado por las relaciones históricas con América Latina -y la cercanía del V Centenario-; percibiéndose también la influencia de intereses comerciales y geoestratégicos.

A partir de ese momento se produce un incremento de los recursos destinados a la cooperación y una notable proliferación de agentes públicos y privados. que participan en su gestión.

Sin embargo, las actuaciones se realizaban en ausencia de un marco legal adecuado que regulase específicamente la acción pública en el ámbito de la cooperación; que situara la relación que debe establecerse entre la política de cooperación, la política exterior y de seguridad y la política comercial, y que fijase claramente los principios que la orientan y los objetivos que debe perseguir.

La Ley de cooperación internacional para el desarrollo (LCID, 1998), aprobada con acuerdo entre todos los grupos políticos, y consensuada con la sociedad civil, intentó resolver estos problemas estableciendo los principios, objetivos, prioridades, modalidades e instrumentos de la política española de cooperación internacional para el desarrollo. En su exposición de motivos, señala:

"La política de cooperación internacional para el desarrollo constituye un aspecto fundamental de la acción de los Estados democráticos en relación con aquellos países que no han alcanzado el mismo nivel de desarrollo, y está basada en una concepción interdependiente y solidaria de la sociedad internacional y de las relaciones que en ella se desarrollan".

Esta concepción de la interdependencia de las relaciones internacionales y de la necesidad de una política de cooperación internacional para el desarrollo responde específicamente al mandato contenido en el preámbulo de la Constitución española de colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre todos los pueblos de la Tierra".

Además de esta concepción de política pública con fundamento constitucional, la Ley realiza una apelación al consenso que debe estar en la base de esta política y a la necesidad de alcanzar una adecuada colaboración, complementariedad y coordinación entre las diferentes Administraciones Públicas y los distintos actores de la cooperación.

También señala la Ley que la cooperación internacional para el desarrollo es parte de la acción exterior del Estado y se inserta en el marco de los consensos internacionales y del respeto a los compromisos adoptados por el Estado español en el seno de los Organismos Internacionales (OOII). **La consecución de los objetivos de desarrollo es, por tanto, un elemento esencial de la acción exterior del Estado.**

El objetivo de esta política se define expresamente: erradicar la pobreza en el mundo (Art. 2 apartado c) adoptándose un enfoque multidimensional del concepto de pobreza y acotándose las actuaciones que se corresponden con una política pública de cooperación internacional para el desarrollo (Art. 1 al 7). Basta recordar las numerosas menciones al reconocimiento del ser humano en su dimensión individual y colectiva como protagonista y destinatario último de la política de cooperación al desarrollo; la necesidad de orientar esta política hacia la defensa y promoción de los derechos humanos, la paz, la democracia y la participación ciudadana o la igualdad entre hombres y mujeres y el respeto a la diversidad; o la exhortación a promover un crecimiento económico duradero y ambientalmente sostenible que favorezca una redistribución equitativa de la renta con especial incidencia en lograr las condiciones para un desarrollo autosostenido a partir de las propias capacidades de las poblaciones de los países beneficiarios y en particular de sus capas más necesitadas.

Garantizar la oportunidad, coherencia, eficacia y eficiencia de la política pública de cooperación internacional para el desarrollo, exige el establecimiento de mecanismos de planificación, seguimiento y evaluación adecuados.

El Plan Director es el elemento básico de planificación cuatrienal que determina las líneas generales y directrices básicas, señalando objetivos y prioridades y avanzando los recursos presupuestarios indicativos para ese periodo.

El Plan Director se integra en un ciclo de planificación que se completará con la elaboración o revisión de los documentos de estrategia sectorial, de zona geográfica y países que sean objeto prioritario de la cooperación, mientras que el desarrollo operativo y presupuestario anual se realizará a través de los Planes Anuales de Cooperación Internacional (PACI).

El Plan Director 2005-2008 procura integrar, en este periodo, la política española de cooperación internacional para el desarrollo en el marco de los principales acuerdos y consensos internacionales que constituyen la agenda internacional del desarrollo.

2. La agenda internacional común de desarrollo

En los últimos años se ha conseguido construir un importante consenso a nivel internacional sobre cómo reducir la pobreza en el mundo. Un compromiso que comparten las organizaciones del sistema de Naciones Unidas, la Organización de Cooperación y de Desarrollo Económico (OCDE) y las instituciones de Bretton Woods –el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI)-, pero también, y lo que es más importante, un creciente número de países tanto del Norte como del Sur.

Este consenso está basado en la Declaración del Milenio que sintetiza, aunque no recoge en su totalidad, los diferentes compromisos adoptados en las sucesivas Cumbres Mundiales que las Naciones Unidas (NNUU) fueron celebrando en la década de los 90.

En la Declaración del Milenio, fruto de la Cumbre del Milenio celebrada el año 2000, los dirigentes mundiales se comprometieron a unir sus fuerzas para lograr que, para el año 2015 o antes, se cumpliesen los 8 objetivos y 18 metas concretas que deben permitir el avance del desarrollo y la reducción de la pobreza en el mundo. Al definir estos Objetivos, la comunidad internacional ha contraído un compromiso con las mujeres y los hombres más pobres y desvalidos de la Tierra, pero también consigo misma.

Estos Objetivos, que están dirigidos a toda la comunidad internacional del Norte y del Sur, abordan algunas de las numerosas dimensiones de la pobreza y sus efectos en las vidas de las personas: con la vista puesta en el año 2015, se hacen propuestas, aparentemente tan evidentes y decisivas para la vida de la gente, como reducir a la mitad el número de personas con ingresos menores a 1 dólar diario y a la mitad el de las personas que padecen hambre, conseguir para ese mismo año la educación primaria universal, disminuir la desigualdad de género en la educación, reducir en dos tercios la mortalidad materna e infantil, ampliar el acceso a la planificación familiar, asegurar la sostenibilidad ambiental, facilitar el acceso a los medicamentos esenciales o hacer que la deuda externa de los países del tercer mundo sea sostenible en el largo plazo.

En la Declaración del Milenio se recogen además los compromisos de la comunidad internacional en las siguientes materias: paz, seguridad y desarme; desarrollo y erradicación de la pobreza; medio ambiente; democracia, derechos humanos y buena gestión de los asuntos públicos; protección de las personas vulnerables, atención a las necesidades especiales de África y fortalecimiento de las NNUU.

Por primera vez en muchos años, los países desarrollados y los países pobres disponen de una agenda común para contribuir a gobernar la globalización, para hacerla incluyente y promover la cohesión global. Por primera vez en muchos años existe una agenda social consensuada entre el Norte y el Sur que, poniendo al ser humano en el centro de los debates, promueve una visión universal de los Derechos humanos.

Fotografía: PNUD

Objetivos de Desarrollo del Milenio

Objetivos y metas	Indicadores
Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre	
Meta 1: Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día	1. Porcentaje de la población cuyos ingresos son inferiores a 1 dólar por día (valores de PPA) 2. Coeficiente de la brecha de pobreza (la incidencia de la pobreza multiplicada por la gravedad de la pobreza) 3. Proporción del consumo nacional que corresponde a la quinta parte más pobre de la población
Meta 2: Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padezcan hambre	4. Número de niños menores de 5 años de peso inferior al normal 5. Porcentaje de la población por debajo del nivel mínimo de consumo de energía alimentaria
Objetivo 2: Lograr la enseñanza primaria universal	
Meta 3: Velar por que, para el año 2015, los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria	6. Tasa de matrícula neta en la enseñanza primaria 7. Porcentaje de los estudiantes que comienzan el primer grado y llegan al quinto grado 8. Tasa de alfabetización de las personas de edades comprendidas entre los 15 y los 24 años
Objetivo 3: Promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer	
Meta 4: Eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza antes del fin del año 2015	9. Relación entre niñas y niños en la educación primaria, secundaria y superior 10. Relación entre las tasas de alfabetización de las mujeres y los hombres de edades comprendidas entre los 15 y los 24 años 11. Proporción de mujeres entre los empleados remunerados en el sector no agrícola 12. Proporción de puestos ocupados por mujeres en el parlamento nacional
Objetivo 4: Reducir la mortalidad infantil	
Meta 5: Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de los niños menores de 5 años	13. Tasa de mortalidad de los niños menores de 5 años 14. Tasa de mortalidad infantil 15. Porcentaje de niños de 1 año vacunados contra el sarampióna
Objetivo 5: Mejorar la salud materna	
Meta 6: Reducir, entre 1990 y 2015, la mortalidad materna en tres cuartas partes	16. Tasa de mortalidad materna 17. Porcentaje de partos con asistencia de personal sanitario especializado
Objetivo 6: Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades	
Meta 7: Haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la propagación del VIH/SIDA	18. Tasa de morbilidad del VIH entre las mujeres embarazadas de edades comprendidas entre los 15 y los 24 años 19. Tasa de uso de anticonceptivos 20. Número de niños huérfanos por causa del VIH/SIDA
Meta 8: Haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la incidencia del paludismo y otras enfermedades graves	21. Índices de morbilidad y mortalidad palúdicas 22. Proporción de la población de zonas de riesgo de paludismo que aplica medidas eficaces de prevención y tratamiento del paludismo 23. Tasas de morbilidad y mortalidad asociadas a la tuberculosis 24. Proporción de casos de tuberculosis detectados y curados con el tratamiento breve bajo observación directa
Objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente	
Meta 9: Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales e invertir la pérdida de recursos del medio ambiente	25. Proporción de la superficie de las tierras cubiertas por bosques 26. Superficie de las tierras protegidas para mantener la diversidad biológica 27. Producto interno bruto (PIB) por unidad de utilización de energía (representa el uso eficiente de la energía) 28. Emisiones de dióxido de carbono (per cápita) [Más dos indicadores de la contaminación atmosférica global: el agotamiento de la capa de ozono y la acumulación de gases de efecto invernadero]
Meta 10: Reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas que carezcan de acceso sostenible a agua potable	29. Proporción de la población con acceso sostenible a mejores fuentes de abastecimiento de agua

Meta 11: Haber mejorado considerablemente, para el año 2020 la vida de por lo menos 100 millones habitantes de tugurios	30. Proporción de la población con acceso a , mejores servicios de saneamiento 31. Proporción de la población con derecho de seguro a la tenencia de tierra [El desglose de varios de estos indicadores por población urbana y rural puede ser pertinente para seguir de cerca el mejoramiento de la vida de los habitantes de barrios de tugurios]
Objetivo 8: Fomentar una asociaciación mundial para el desarrollo*	
Meta 12: Desarrollar aún más un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio. Se incluye el compromiso de lograr una buena gestión de los asuntos públicos y la reducción de la pobreza, en cada país y en el plano internacional	En los casos de los países menos adelantados, los países africanos, los países sin litoral y los pequeños Estados insulares en desarrollo, algunos de los indicadores mencionados a continuación se vigilarán por separado. **Asistencia oficial para el desarrollo** 32. La AOD neta como porcentaje del ingreso nacional bruto (INB) de los países donantes del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) (los objetivos son destinar el 0,7% del total del ingreso nacional bruto a la AOD y el 0,15% a los países menos adelantados) 33. Proporción de la AOD destinada a los servicios sociales básicos (educación básica, atención primaria de la salud, nutrición, abastecimiento de agua potable y servicios de saneamiento) 34. Proporción de la AOD que no está condicionada 35. Proporción de la AOD destinada al medio ambiente de los pequeños Estados insulares en desarrollo 36. Proporción de la AOD destinada al sector del transporte de los países sin litoral **Acceso a los mercados** 37. Proporción de las exportaciones (por su valor y sin incluir las armas) admitidas libre de derechos y cupos 38. Aranceles y cupos medios aplicados a los productos agrícolas y textiles y el vestido 39. Subsidios a la exportación y la producción de productos agrícolas en los países de la OCDE 40. Proporción de la AOD ofrecida para ayudar a crear la capacidad comercial
Meta 13: Atender las necesidades especiales de los países menos adelantados. Se incluye el acceso libre de aranceles y cupos de las exportaciones de los países menos adelantados; el programa mejorado de alivio de la deuda de los países pobres muy endeudados y la cancelación de la deuda bilateral oficial, y la concesión de una asistencia para el desarrollo más generosa a los países que hayan expresado su determinación de reducir la pobreza	
Meta 14: Atender las necesidades especiales de los países sin litoral y de los pequeños Estados insulares en desarrollo (mediante el Programa de Acción para el desarrollo sostenible de los pequeños Estados insulares en desarrollo y los resultados del vigésimo segundo período de sesiones de la Asamblea General)	
Meta 15: Encarar de manera general los problemas de la deuda de los países en desarrollo con medidas	**Sostenibilidad de la deuda** 41. Proporción de la deuda bilateral oficial de los países pobres muy endeudados que ha sido cancelada 42. Servicio de la deuda como porcentaje de las exportaciones de bienes y servicios 43. Proporción de la AOD ofrecida como alivio de la deuda 44. Número de países que alcanzan los puntos de decisión y de culminación en la iniciativa para la reducción de la deuda de los países muy endeudados
Meta 16: En cooperación con los países en desarrollo, elaborar y aplicar estrategias que proporcionen a los jóvenes un trabajo digno y productivo	45. Tasa de desempleo de las personas comprendidas entre los 15 y los 24 años
Meta 17: En cooperación con las empresas farmacéuticas, proporcionar acceso a los medicamentos esenciales en los países en desarrollo	46. Proporción de la población con acceso estable a medicamentos esenciales a precios razonables
Meta 18: En colaboración con el sector privado, velar por que se puedan aprovechar los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular de las tecnologías de la información y de las comunicaciones	47. Número de líneas de teléfono por 1.000 habitantes 48. Número de computadoras personales por 1.000 habitantes *Se determinarán además otros indicadores*

Esta agenda común no se limita a la identificación de los objetivos mínimos necesarios para alcanzar el desarrollo humano sostenible -los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)-, sino que también se concreta en un acuerdo generalizado sobre cómo puede avanzarse en su logro: una estrategia de asociación para el desarrollo, basada en 3 principios:

La ayuda al desarrollo es más eficaz cuando apoya a una estrategia de desarrollo concebida y liderada por el gobierno nacional en colaboración con su sociedad civil y sectores políticos y sociales. La experiencia nos muestra que las políticas impuestas por los donantes y las Instituciones Internacionales tienden a fracasar ante la falta de participación –y por tanto de compromiso- de los gobiernos y las poblaciones con unas iniciativas que no han tenido en cuenta suficientemente sus necesidades. Para que estas políticas tengan alguna posibilidad de éxito los países receptores deben "apropiarse" de los objetivos y las estrategias de desarrollo.

Esta idea implica que los países destinatarios de la ayuda deben liderar la gestión de la misma a través de una estrecha asociación con los donantes. Esta asociación, basada en la confianza mutua y la consulta permanente, debería reducir las tensiones que se producen cuando las políticas y estrategias de desarrollo parten de los donantes.

Fotografía: Jesús Carrasco

La valoración del éxito o el fracaso de las políticas de desarrollo debe hacerse en función de los resultados obtenidos en los países en desarrollo. El tradicional énfasis que se ponía para medir la eficacia de la ayuda en el nivel de gasto y el número de proyectos realizados se ha demostrado insuficiente; lo verdaderamente importante es el impacto de estas políticas sobre las personas y sus necesidades. Por eso, se fijan unos objetivos y unas metas concretas, unos plazos para alcanzarlos y unos indicadores claros, homogéneos y consensuados que permitan medir el grado de cumplimiento de los objetivos.

Desde el punto de vista de los países menos desarrollados, **el desarrollo sostenible sólo podrá conseguirse mediante políticas coherentes e integradas a largo plazo**, que incorporen claves económicas, políticas, sociales, culturales y ambientales.

Deben arbitrarse políticas estables que impulsen el crecimiento de la economía, (proporcionando un marco propicio para la atracción de capitales tanto nacionales como extranjeros), inversiones en desarrollo social, especialmente en educación y salud; la promoción de la participación de todas las personas en la vida política y económica, sobre todo de las mujeres; la buena gestión de los asuntos públicos; la protección de los derechos humanos, y la promoción del Estado de Derecho; políticas y prácticas respetuosas con el medio ambiente y medios para la prevención de conflictos y la construcción de la paz.

Desde el punto de vista de los países desarrollados, luchar eficazmente contra la pobreza requiere dotar de coherencia, no sólo a la política de cooperación al desarrollo, sino también a la relación entre ésta y aquellas políticas públicas que puedan contrarrestar los esfuerzos de la ayuda. Este compromiso surge de la convicción de que, en realidad, otras políticas gubernamentales pueden ser tan importantes para la reducción de la pobreza como la propia política de cooperación para el desarrollo.

2.1. Participación de España en la agenda internacional

Los ODM y la Estrategia de Asociación se han convertido paulatinamente en una agenda internacional de progreso para hacer frente a los problemas de la globalización y del subdesarrollo. No obstante, es importante señalar que los ODM están dirigidos en gran medida a atender a los Países Menos Avanzados (PMA), por lo que deben completarse con otros principios que permitan considerar la problemática de los países de renta intermedia a los que se dirige mayoritariamente la Cooperación Española.

De otro lado, es ineludible para la política internacional de desarrollo del Estado español tomar en consideración que los Organismos Multilaterales, las orientaciones del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, la pertenencia a la Unión Europea (UE) y las declaraciones de las Cumbres Iberoamericanas, deben condicionar y orientar en buena parte la acción española en favor de los países en desarrollo. Al mismo tiempo, el Estado español,

a través de una política multilateral activa, selectiva y estratégica, debe contribuir de modo sustancial a la elaboración de las doctrinas y directivas de esos organismos, asumiendo un rol protagonista en la ejecución de políticas en los sectores y áreas geográficas en que sea perceptible la experiencia y mayores ventajas comparativas de la Cooperación Española.

Desde la óptica de ese multilateralismo, en el marco de la lucha contra la pobreza y la prevención de conflictos y la construcción de una paz y seguridad globales, adquiere especial relevancia la orientación de la acción exterior del Estado español en la promoción de una alianza entre civilizaciones, y en la particular atención hacia la creación o extensión de mecanismos y programas financieros que redunden en favor de la efectiva erradicación del hambre en el mundo.

3. La política española de cooperación internacional para el desarrollo

3.1. Fundamento y objetivo final: la lucha contra la pobreza

A tenor del análisis de los preceptos de la LCID y del contexto internacional, la Declaración del Milenio configura para España una agenda y metodología común en la lucha contra la pobreza, que todos los países desarrollados, también el nuestro, han aprobado y deben apoyar. Por ello, el compromiso es comenzar a participar activamente en esta agenda, dando un salto cualitativo y cuantitativo en nuestra cooperación, aumentando la cantidad y la calidad de nuestra AOD y **haciendo de la Declaración del Milenio el principal, aunque no el único, referente de nuestra política de desarrollo internacional.**

Al Gobierno de un país, junto a las responsabilidades que asume respecto de su sociedad, le incumbe la responsabilidad colectiva de respetar y defender la paz, la dignidad humana, la igualdad y la equidad en el plano mundial. Reducir la pobreza es un deber ético para la ciudadanía del mundo más próspero y es una obligación política para todos los gobiernos del Planeta. Por tanto, **el Gobierno español afirma la necesidad de consensuar una política de Estado de cooperación internacional para el desarrollo.**

La necesidad de esta política tiene que ver, no sólo con los intereses del mundo en desarrollo, sino con los que compartimos todos los seres humanos. Es un hecho que la globalización económica está agudizando la pobreza y la exclusión, y está generando niveles de desigualdad desconocidos en la historia de la humanidad, y que la viabilidad social de esta globalización requiere incorporar elementos de solidaridad, mediante acciones redistributivas de la renta y reconociendo la existencia de bienes o intereses públicos globales, como la paz, la seguridad, la equidad de género, la sostenibilidad ambiental o la estabilidad económica. Se evita así la creación de un caldo de cultivo ideal para la aparición de conflictos entre naciones y dentro de ellas, o para que la desesperación individual o colectiva se traduzca en conductas violentas o incremento de la criminalidad terrorista o común. No hay una herramienta más eficaz para hacer frente a esos riesgos que el desarrollo a nivel mundial.

Fotografía: Jesús Carrasco

La Ley de Cooperación y la Declaración del Milenio señalan, como objetivo de la política de cooperación internacional para el desarrollo, la erradicación de la pobreza.

En este Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008 se entiende por pobreza aquella situación de carencia de oportunidades, capacidades y opciones para sostener un nivel de vida digno. Parte de estas oportunidades y opciones viene determinadas por el nivel de ingresos disponible, en la medida en que tales ingresos condicionan el acceso a los bienes y servicios necesarios para mantener un nivel de vida tolerable. Ahora bien, no se agota en este aspecto material el conjunto de rasgos definitorios de la pobreza. Como señala el Banco Mundial, "junto a la carencia de oportunidades y de capacidades, la alta vulnerabilidad y falta de empoderamiento o representatividad definen las dimensiones de la pobreza".

La pobreza tiene un carácter multidimensional y denota la exclusión de las personas de un nivel de vida adecuado. Las dimensiones de la pobreza abarcan distintos aspectos de la capacidad humana: económicas (renta, medios de vida, trabajo digno), humanas (salud, educación), políticas (derechos, poder, voz), socioculturales (estatus, dignidad) y protección (inseguridad, riesgo, vulnerabilidad). Además, la integración de la perspectiva de género es esencial para poder reducir la pobreza en todas sus dimensiones, y el mantenimiento del equilibrio de los recursos naturales es fundamental para que la reducción de la pobreza sea duradera.

Esta visión de la pobreza se encuentra también en el origen de la noción de desarrollo humano sostenible, impulsada por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), entendido como un proceso de ampliación de oportunidades, -y por tanto de capacidades y libertades de las personas-, lo que obliga a dirigir la atención hacia los diversos factores que inciden en los procesos de cambio social. Esta concepción del desarrollo humano, entendido como derecho de personas y colectivos, tiene consecuencias para la cooperación internacional, al identificar como su prioridad lo que se ha dado en llamar el empoderamiento de las personas y las instituciones, cuestión asociada a la expansión de los conocimientos, de las libertades y de la participación, y, por supuesto, a la satisfacción de las necesidades materiales y sociales básicas.

3.2. Objetivos estratégicos y criterios de intervención

En concordancia con los principios rectores de la Cooperación Española establecidos en el artículo 2 de la ley 23/98,de Cooperación Internacional para el Desarrollo, y de acuerdo con la definición multidimensional de pobreza y de desarrollo humano y sostenible como derecho, que adopta el Plan Director, la política de desarrollo de la Cooperación Española se dirige hacia el aumento de capacidades y la garantía de condiciones necesarias con el fin de alcanzar unos niveles de vida dignos para la actual generación y las futuras. Tendrán la consideración de **objetivos estratégicos** para la Cooperación Española, en las que se enmarcan los sectores de actuación preferente, los siguientes:

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA
Aumento de capacidades institucionales y sociales
Aumento de capacidades humanas
Aumento de capacidades económicas
Aumento de capacidades para la mejora de la sostenibilidad ambiental
Aumento de la libertad y capacidades culturales
Aumento de la autonomía de las mujeres
Aumento de la capacidad de prevención de conflictos y construcción de la paz

Todas las intervenciones de la Cooperación Española deberán considerar el logro de un impacto positivo en relación a determinados valores y objetivos. Ello requiere que se realice siempre el correspondiente estudio previo, sin que las intervenciones deban contemplar en su definición el detalle de todos los ejes transversales. En este sentido, serán **prioridades horizontales** de la Cooperación Española:

- La lucha contra la pobreza
- La defensa de los derechos humanos
- La equidad de género
- La sostenibilidad medioambiental
- El respeto a la diversidad cultural

La definición de estos objetivos y prioridades de la política pública de Cooperación en el marco de la Agenda Internacional del Desarrollo, -entendida como agenda de contenidos y procedimientos-, así como el análisis realista de las posibilidades financieras y potencialidades del Estado español como país donante, conlleva realizar profundos cambios en nuestro sistema de ayuda oficial al desarrollo.

Para hacer frente a estos retos y en congruencia con los principios enunciados, la Cooperación Española adoptará los siguientes **criterios de intervención:**

1. Promover el consenso entre actores

Concertación con las Administraciones Autonómica y Local, y demás actores de la cooperación de los mecanismos de planificación y gestión del ciclo de proyecto; evaluación; participación y financiación de la sociedad civil; servicios de información y contabilización de la AOD; y ayuda humanitaria de emergencia. Se potenciará el diálogo, análisis y toma de decisiones entre los distintos actores de la Cooperación en el seno de los foros de coordinación establecidos en la LCID.

2. Coherencia de políticas

Es preciso buscar una mayor coherencia de las políticas del Estado que afectan a los países en desarrollo para asegurar que los efectos positivos de la ayuda española –tanto de la Administración General del Estado (AGE) como de las Administraciones Autonómica y Local- sean complementados y reforzados por otros instrumentos de la acción exterior de Estado. La elevación de la cooperación a rango ministerial, con la creación del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, facilitará el desarrollo de su responsabilidad en la dirección de la política de cooperación internacional para el desarrollo y coordinación de los órganos de la AGE en el marco de la observancia de los principios de unidad de acción en el exterior y coherencia de políticas previstos en los artículos 4 y 17 de la LCID.

En los capítulos de este Plan Director, referidos a instrumentos y calidad de la ayuda, se recoge un análisis detallado de la problemática y propuestas de solución relacionadas con la coherencia de políticas.

3. Coordinación y armonización con otros donantes y alineamiento con políticas de los países receptores

El Estado español participará activamente en los esfuerzos que la comunidad de donantes está realizando para crear mecanismos de armonización de las prácticas y los procedimientos de gestión de sus políticas de cooperación.

España animará a los países con los que coopere a que definan sus propias estrategias de desarrollo y de lucha contra la pobreza. Estas estrategias deberán enunciar las prioridades nacionales, el ritmo a seguir y los instrumentos a aplicar. El Gobierno de España valorará positivamente que estos gobiernos asocien sistemáticamente a la comunidad política, al mundo de la empresa y a sus sociedades civiles al proceso de elaboración de estas estrategias. Si los países contrapartes así lo solicitan, España apoyará la definición de estas estrategias de desarrollo, sin que, en ningún caso, ello implique la imposición de determinados programas al país socio.

Cuando las estrategias de desarrollo y lucha contra la pobreza así adoptadas sean compatibles con los objetivos convenidos por la comunidad internacional y con las prioridades de la Cooperación Española, recogidas en el presente Plan Director, España, analizando caso por caso, se compromete a asociarse a estos procesos y a alinear sus programas de cooperación respetando esas estrategias nacionales y las actuaciones que se derivan de ellas.

Se participará activamente en las reuniones de grupos consultivos organizadas en los países socios.

Asimismo, España coordinará sus esfuerzos en este campo con las estrategias de lucha contra la pobreza puestas en marcha por OOII.

Con el fin de reducir la carga administrativa que representa la ayuda al desarrollo para los países con los que coopere, la Cooperación Española se adaptará, en la medida de lo posible, a los procedimientos en vigor en esos países.

4. Mejora en la asignación de la ayuda

La eficacia de la ayuda requiere una creciente concentración geográfica y sectorial. España no puede responder efectivamente a todas las demandas legítimas de cooperación en los países donde opera; debe elegir, apoyándose en criterios rigurosos y constantes. Por ello, la mayor parte de la Cooperación bilateral Española, y en la medida de lo posible, la multilateral, se destinará a los países definidos como prioritarios, y dentro de cada país se intentará focalizar en zonas y sectores concretos, con énfasis en acciones dirigidas hacia los grupos más excluidos.

La Cooperación Española concentrará su ayuda en aquellos temas o sectores donde se pueda proporcionar mayor valor añadido o experiencia y sea posible alcanzar un mayor impacto. Serán **sectores estratégicos** prioritarios para la Cooperación Española:

- Gobernanza democrática, participación ciudadana y desarrollo institucional.
- Cobertura de las necesidades sociales.
- Promoción del tejido económico y empresarial.
- Medio ambiente.
- Cultura y desarrollo.
- Género y desarrollo.
- Prevención de los conflictos y construcción de la paz.

Desde el punto de vista de la distribución sectorial de los recursos se destinará, al menos, el 20% del total de la AOD bilateral a la cobertura de necesidades sociales básicas.

Desde el punto de vista geográfico, respetando las prioridades recogidas en la LCID, se procederá a aumentar la proporción de ayuda que se dirige a los PMA hasta el 20% de la AOD, con objeto de ir acercándonos al compromiso internacional del 0,15% del Producto Interno Bruto (PIB), tendiendo a destinar, en la medida de lo posible, hasta el 70% de la AOD bilateral a los países prioritarios y, por lo menos, el 40% a América Latina. Se producirá un incremento del esfuerzo y la calidad de la ayuda en el África Subsahariana, sin que ello incida en una excesiva dispersión geográfica.

Fotografía: Jesús Carrasco

5. Incremento de la cantidad de la AOD

Se considera imprescindible aumentar la cantidad de recursos públicos destinados a atender las necesidades de una política de desarrollo internacional como la que se propone. En este sentido, el compromiso del Gobierno es duplicar la AOD, pasando por el hito intermedio del 0,33% del PIB en 2006 hasta alcanzar, al final de la legislatura, el 0,5%.

Asimismo, en línea con los compromisos alcanzados en la Cumbre contra el Hambre y la Pobreza que tuvo lugar en Nueva York en septiembre de 2004, se apoyarán los acuerdos que la comunidad internacional adopte sobre las propuestas de creación de mecanismos innovadores de financiación. Entre otros: la creación de impuestos sobre ciertas ventas de armas, sobre transacciones financieras, inversiones voluntarias y socialmente responsables, o una reducción de los costes de las remesas enviadas por las personas emigrantes.

Se incrementará la ayuda multilateral, previo análisis detallado de la eficiencia administrativa y mayor ventaja comparativa de cada organismo internacional.

Se tenderá a alcanzar el 7% de la AOD bilateral como porcentaje destinado a la ayuda humanitaria y de emergencia.

6. Mejora en la calidad de gestión de la ayuda

Conforme se detalla en el correspondiente capítulo, a lo largo de la vigencia del presente Plan Director se pondrán en marcha mecanismos que permitan avanzar en la planificación y gestión de todas las actuaciones. sobre la base de los resultados obtenidos en los países destinatarios de la ayuda.

Los Documentos de Estrategia País o Regional (DEP), -que integrarán las estrategias de desarrollo humano sostenible, elaboradas por los países destinatarios, con las directrices del Plan Director y Estrategias sectoriales de la Cooperación Española y con los documentos elaborados por otros donantes bilaterales u OOII-, **determinan el ámbito y alcance de negociación de las Comisiones Mixtas, por parte española, y contribuyen decisivamente a la elaboración de los Planes Anuales de la Cooperación Española.** Tras la aprobación del Plan Director, de modo inmediato se iniciará la elaboración o revisión de un primer grupo de estrategias país en países prioritarios. Paulatinamente se elaborarán o revisarán el resto de estrategias país y regionales y las estrategias sectoriales.

El **Plan Director** asume, en todo caso, el **compromiso** de impulsar:

Una mejora de la calidad en la planificación, seguimiento y evaluación de las actuaciones de la Cooperación Española, conforme a los principios de consolidación de la participación de todos los actores implicados.
La transparencia en la recopilación de los datos estadísticos de la AOD y en las evaluaciones
La coherencia de políticas, armonización y alineamiento
La reforma, para la mejora de la eficacia y eficiencia, de la SECI-AECI
El reconocimiento y apoyo a los profesionales de la cooperación
El uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) cuando éstas puedan contribuir a mejorar la calidad de las actuaciones

7. Educación para el desarrollo y sensibilización de la sociedad española

Un modelo de cooperación actualizado e innovador, como el que se quiere impulsar con este Plan Director, debe incorporar necesariamente la dimensión de educación para el desarrollo y sensibilización de la sociedad española como una parte esencial del trabajo por la erradicación de la pobreza. A lo largo de los años, ha quedado suficientemente contrastado que es imprescindible incorporar tanto una mayor visibilidad de las acciones llevadas a cabo en materia de cooperación, como una mayor conciencia de la sociedad y las instituciones de los países donantes en relación a sus compromisos y responsabilidades en el logro de objetivos que atañen a todo el planeta.

En este sentido, hay que entender la educación para el desarrollo desde una mirada amplia que comprende una variedad de campos de acción, pero que responde a una concepción común. La educación para el desarrollo es un proceso para generar conciencias críticas, para hacer a cada persona responsable y activa a fin de construir una nueva sociedad civil, tanto en el Norte como en el Sur, comprometida con la solidaridad –entendida ésta como corresponsabilidad- y participativa; una sociedad cuyas demandas, necesidades, preocupaciones y análisis se tengan en cuenta a la hora de la toma de decisiones políticas, económicas y sociales.

Con esta concepción serán campos de actuación:

- educación formal
- educación no formal
- sensibilización
- relación con medios de comunicación social
- promoción del comercio justo

2 Prioridades horizontales

2 Prioridades horizontales

1. Lucha contra la pobreza

1.1. Crecimiento económico, desarrollo social y pobreza

La experiencia internacional revela que si bien el crecimiento por sí mismo no basta para alterar la distribución de la renta preexistente en una sociedad, éste puede afectar a los niveles de pobreza, reduciendo el volumen de población que se encuentra por debajo de ese umbral de pobreza.

Existe una relación mutuamente reforzadora entre equidad social y crecimiento. Una distribución de la renta más igualitaria permite un crecimiento social más equilibrado, y este resultado puede favorecer una futura tasa de crecimiento más alta. De este modo, se parte del supuesto de que el crecimiento puede facilitar la equidad, si se adoptan medidas para ello, y la equidad puede favorecer el crecimiento, si las políticas redistributivas se despliegan en un marco adecuado.

La política de desarrollo social contemplada en este Plan Director afecta tanto a la reducción de los niveles de pobreza como a las posibilidades de crecimiento de los países.

La estrategia de aumentar las capacidades y oportunidades de las personas en salud y educación, ampliando la dotación de capital humano disponible. Esto repercute sobre los niveles de productividad agregada de la economía en cuestión y favorece la iniciativa productiva e integración sociolaboral de los sectores más vulnerables. En este sentido, la Cumbre del Milenio otorgó prioridad al trabajo decente y centró la atención en los jóvenes exhortando a todos los países allí reunidos a "elaborar y aplicar estrategias que proporcionen a los jóvenes un trabajo digno y productivo", en línea con la definición de empleo decente de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) como "la mejor forma de salir de la pobreza, la marginación y el subdesarrollo".

Para garantizar la puesta en práctica de dicha política de desarrollo, se debe promover la integración de los sectores más pobres en los procesos de decisión colectiva por medio de mecanismos concretos de participación social.

La experiencia ha demostrado que el tripartismo (organizaciones empresariales, sindicatos y Administración), y el diálogo social son instrumentos cruciales para el desarrollo económico y social de los pueblos.

La definición multidimensional de pobreza que adopta este Plan Director como la situación de carencia de oportunidades y opciones de toda persona para sostener un nivel de vida digno, abarca ámbitos como la salud, la educación, la participación social, el empleo decente y el reconocimiento de la libertad y de la dignidad del ser humano. Desde esta perspectiva integral, lo relevante para identificar la pobreza no es tanto el nivel de satisfacción de necesidades conseguido, sino la capacidad para alcanzar niveles suficientes de cobertura de esas necesidades.

Desde esta óptica, la lucha contra la pobreza debe constituir una prioridad horizontal que informe al conjunto de acciones de la Cooperación Española, cualquiera que sea el ámbito sectorial en el que aquellas se desarrollen. Este planteamiento encuentra su fundamento en tres postulados ampliamente compartidos por la comunidad internacional:

- La convicción de que la extrema pobreza constituye una de las agresiones más manifiestas e incuestionables a la dignidad del ser humano.
- La consideración de que la pobreza es fuente de perturbaciones que afectan al conjunto de la comunidad internacional, amenazando de forma grave la gobernabilidad del planeta.
- La existencia de una relación comprobada entre pobreza, crecimiento económico y desarrollo social.

A partir de este enfoque del Plan Director se derivan dos consecuencias relevantes: la necesidad de considerar el impacto que tiene sobre la pobreza toda acción de ayuda y la asunción de que la política para erradicar la pobreza descansa en una acción plural sobre el conjunto de los ámbitos prioritarios de la ayuda.

Fotografía: AECI

1.2. Mecanismos para la integración del enfoque de lucha contra la pobreza en la política española de cooperación internacional

Los distintos ámbitos de actuación de la Cooperación Española afectan de forma diferenciada a la lucha contra la pobreza. Por ello, es importante encontrar en cada ámbito de acción el espacio en el que hacer presentes las condiciones y necesidades de los sectores más empobrecidos. Para garantizar que la lucha contra la pobreza sea una prioridad horizontal, la Cooperación Española ha de considerar las siguientes premisas básicas:

- Los factores específicos que aparecen asociados, en cada caso, con la pobreza deben ser objeto de un amplio análisis. Ello supone, por tanto, un estudio previo de las características que presenta el fenómeno en cada país, analizando sus causas y los factores con los que se relaciona.
- Un uso coordinado y coherente de los instrumentos de la ayuda para que, dentro de la especificidad de cada cual, contribuyan de forma eficaz a la lucha contra la pobreza o, si se da el caso, aminoren al máximo su eventual efecto adverso sobre los sectores más empobrecidos.
- La estrategia de lucha contra la pobreza debe ser compatible con las prioridades horizontales y sectoriales, de modo que se base en una acción plural en los diversos ámbitos de intervención de la ayuda española.
- Se debe seguir una estrategia que opere a diversos niveles de acuerdo con las necesidades de las personas y con enfoque de género, de las comunidades locales – o colectivos afectados – y del conjunto del sistema social. En todos los ámbitos se tratará de fortalecer los esfuerzos y las estrategias de lucha contra la pobreza de cada país para erradicar las causas de la desigualdad.

El combate contra la pobreza puede desplegarse a través de tres **tipos de intervenciones**, de acuerdo con la relación que sus objetivos tengan con el fenómeno perseguido:

- **Acciones dirigidas a los colectivos más desfavorecidos.** Actividades que suponen un trabajo directo con los sectores excluidos para mejorar sus condiciones de vida.
- **Acciones con efectos directos sobre la pobreza.** Actividades que afectan directamente a las personas en situación de pobreza, aun cuando no se trabaje directamente con un colectivo pobre. En estos casos, las personas desfavorecidas deben ser los principales beneficiarios de la acción.
- **Acciones con efectos indirectos sobre la pobreza.** Actividades que afectan al medio económico, político, social o institucional que resulte crucial para combatir la pobreza.

Si bien en todas las áreas es posible desplegar acciones con impacto positivo sobre la pobreza, se destacan algunos **ámbitos especialmente relevantes**:

- El desarrollo del tejido económico y el apoyo a la iniciativa privada. Es necesario garantizar un clima de cierta estabilidad macroeconómica y una política que se oriente hacia la promoción de las infraestructuras económicas y sociales, al desarrollo del tejido económico y al fortalecimiento de la iniciativa privada.
- El apoyo a la inserción de las personas y colectivos más pobres en el circuito económico. En concreto, es necesario tener en cuenta que el mercado impone notables restricciones a la población pobre para el acceso a determinados activos y a recursos productivos que son requeridos para su plena incorporación productiva. En este sentido, es necesario que el sector público – con el apoyo de la ayuda internacional – establezca los mecanismos necesarios para contrarrestar esas restricciones y favorecer la plena inserción productiva de los sectores más vulnerables.
- La promoción de una política redistributiva y de una acción dirigida a la cobertura de las necesidades sociales básicas. Una política que debe orientarse, por una parte, a favorecer la puesta en marcha de mecanismos redistributivos de la renta – a través de un adecuado sistema fiscal – y que posibilite, promoviendo el empleo decente, la percepción de ingresos continuados por parte de los sectores más pobres; por otra, que permita una creciente cobertura de las necesidades básicas de los sectores sociales más necesitados.
- La promoción y defensa del derecho que tienen todas las personas, a un trabajo digno, tal y como señala el Art. 23 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y Convenios 87, 98, 105, 100, 111 y 138 de la OIT.
- La promoción del diálogo social, del tripartismo entendido éste como instrumento de desarrollo que pueden utilizar los países para garantizar el control nacional de las estrategias de reducción de la pobreza, la participación social, el diálogo social y el fortalecimiento institucional. Se debe apoyar el fortalecimiento de las instituciones democráticas, especialmente aquéllas más cercanas a las personas y las relacionadas con la atención de los sectores más pobres en los países receptores. Asimismo, se ha de promover el asociacionismo empresarial y sindical como base de la constitución de agentes sociales interlocutores de los Gobiernos en el marco del diálogo social y, muy especialmente, la participación activa de las mujeres en los procesos productivos, en las políticas dirigidas a la cobertura de necesidades básicas y en los procesos de decisión social.
- La promoción del acceso universal a las tecnologías de la información y la comunicación. Dado el potencial que tienen estas tecnologías para mejorar la cobertura de las necesidades sociales básicas, el desarrollo del tejido productivo, la inserción de los más pobres en el circuito económico, la participación social y el fortalecimiento institucional, se debe hacer un importante esfuerzo para que estas tecnologías, especialmente la telefonía básica e internet, se extiendan lo más rápidamente posible, con el objetivo último de que su acceso sea universal en el medio plazo.

2. Defensa de los derechos humanos

2.1. Un compromiso decidido con los derechos humanos

El enfoque integral del desarrollo, teniendo como objetivo final y prioridad horizontal la lucha contra la pobreza, tiene una doble implicación en el ámbito de los derechos humanos. En primer término, al situar al ser humano como principal agente, protagonista y destinatario de la política de desarrollo, hace del reconocimiento de los derechos humanos una condición sine qua non para su autorrealización personal y desarrollo de las capacidades humanas. En segundo término, y desde ese mismo entendimiento, requiere fortalecer las capacidades institucionales de todos los actores del desarrollo, donantes, gestores y socios, en la promoción, defensa, protección y garantía del ejercicio de los mismos.

La perspectiva integradora del desarrollo y los derechos humanos se postula en el presente Plan Director como una prioridad de carácter horizontal. Consecuentemente, el enfoque basado en los derechos humanos debe presidir todas las actuaciones de la Cooperación Española y de sus actores, en sus distintas fases, instrumentos y mecanismos. Desde ese entendimiento, el fortalecimiento de las capacidades institucionales, sociales y humanas se encuentra indisolublemente unido al respeto, promoción y garantía de los derechos humanos, encontrando su fundamento tanto a nivel internacional, como regional y estatal.

En el ámbito internacional, el compromiso de España con los valores de los derechos humanos y la democracia se construye sobre la base de la **Carta de Naciones Unidas de 1945** y la **Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948**. Su compromiso con la democracia y su estrecha relación con los derechos humanos viene reflejado en el propio texto de la Declaración, al señalar explícitamente que "la voluntad del pueblo debe ser la base de la autoridad del gobierno", como fundamento de la participación política. El Pacto de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto de Derechos sociales, económicos y culturales, de 1966 completan el núcleo normativo de los derechos humanos en sus distintas dimensiones. Desde el punto de vista instrumental, el Programa de acción de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993, la Cumbre sobre Desarrollo Social de 1995, la Declaración de la OIT de 1998 relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo ofrecen, entre otros, un marco específico de acción en materia de desarrollo y derechos humanos.

En el marco regional europeo, el compromiso de España con el valor de los derechos humanos se asienta en el Convenio Europeo de Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de 1950. En el ámbito de la Unión Europea, el Tratado de Maastricht de 1992 y el Tratado de Ámsterdam de 1997 han contribuido a un reconocimiento explícito del fundamento de la UE en la libertad, la democracia, los derechos humanos y las libertades fundamentales y el Estado de Derecho. En tal sentido, la aprobación de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE en el año 2001 y el proyecto de Constitución Europea forman los últimos eslabones en la afirmación de estos valores.

En el ámbito nacional, la Constitución Española de 1978 propugna como valores superiores la libertad, la igualdad, la justicia y el pluralismo político, así como la interpretación de los derechos fundamentales de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y demás tratados firmados por España. Sobre esta base, la Ley 23/1998 de Cooperación Internacional al Desarrollo, inspirada en la Constitución Española, se asienta sobre los siguientes principios:

- "El reconocimiento del ser humano en su dimensión individual y colectiva, como protagonista y destinatario último de la política de cooperación para el desarrollo."

Fotografía: AECI

- "La defensa y promoción de los Derechos humanos y las libertades fundamentales, la paz, la democracia y la participación ciudadana en condiciones de igualdad para mujeres y hombres y, en general, la no discriminación por razón de sexo, raza, cultura o religión y el respeto a la diversidad."

El Programa de Reforma emprendido por las Naciones Unidas en 1997, determinó el carácter horizontal de los derechos humanos en todo el Sistema. Este enfoque horizontal tiene dos implicaciones directas. La primera, comporta el fortalecimiento las iniciativas y actuaciones orientadas de manera específica a la promoción y defensa de los derechos humanos. La segunda, implica la apuesta por integrar este enfoque en todos los programas y actividades de las Naciones Unidas, con especial hincapié en las de desarrollo y acción humanitaria.

La Unión Europea y los Estados miembros han subrayado la necesidad de una aproximación coherente en materia de desarrollo, derechos humanos y democracia en las políticas de Cooperación al desarrollo. Esta necesidad se materializó en la Comunicación de 8 de mayo de 2001, donde se afirma que la promoción de los derechos humanos y la igualdad entre hombres y mujeres se erigen en principios de carácter horizontal e integral en las actividades de cooperación y en la propia acción exterior de la UE. Este principio conlleva la inclusión del enfoque de derechos humanos y democracia en el planeamiento, diseño, puesta en práctica, evaluación y seguimiento de las políticas y programas, así como del diálogo y negociación con los países socios. El resultado de este nuevo enfoque ha vertebrado progresivamente los distintos programas de ayuda exterior de la UE (Phare, Tacis, ALA, MEDA, CARDS) y el Fondo Europeo de Desarrollo (FED), presidiendo asimismo, la Iniciativa Europea por la Democracia y los Derechos Humanos.

2.2. Mecanismos para la integración del enfoque de derechos humanos en la política española de cooperación internacional

El enfoque horizontal de los derechos humanos y participación democrática supone integrar esta perspectiva en **todas las iniciativas y actuaciones de la Cooperación Española, tanto en los análisis como en el desarrollo de las actuaciones. Esta integración vendrá referida tanto a los derechos civiles y políticos como a los económicos, sociales y culturales, promoviendo su realización y exigibilidad en términos análogos.** Consecuentemente, la integración del enfoque transversal se operará en tres niveles diferenciados:

- **En el diálogo y negociación políticos**, tanto en el marco internacional, bilateral y multilateral, con el resto de la comunidad de donantes y con los países socios, como en el diálogo interno entre todos los actores de la Cooperación Española. Este nivel propugna un compromiso reforzado, comprometido con los principios y los valores inherentes a los derechos humanos, la democracia y el Estado de Derecho, entendidos como **elementos fundamentales** en el diálogo político y como condición esencial del mismo.
- **En la planificación estratégica de la Cooperación Española**. La integración del estudio y análisis de los derechos humanos se materializarán en:
  - El contexto y situación de los derechos humanos y de la participación democrática que anteceden a la formulación e identificación de proyectos. Se trata de identificar los condicionamientos ex-ante, por medio de un riguroso análisis contextual que considere las dimensiones institucionales, políticas, jurídicas, económicas y sociales.
  - La incidencia potencial de toda actuación o iniciativa, positiva o negativamente, sobre la situación de los derechos preexistentes, especialmente en los ámbitos de actuación común con la UE, concretamente: la lucha contra la pena de muerte, la lucha contra la tortura, la protección de la infancia en conflictos armados y el apoyo a las instituciones de promoción, defensa y protección de los derechos humanos.
  - La elaboración de las estrategias sectoriales, DEP, Programas regionales y sectoriales, así como en cualquiera de los instrumentos de planificación y ejecución de la política de cooperación al desarrollo.
- **En el seguimiento y evaluación orientados a resultados.** La integración del enfoque de derechos humanos como eje horizontal exige una valoración de las actuaciones, una vez iniciadas y hasta su terminación. De este modo, deberán **constatarse la incidencia y los efectos – positivos y/o negativos – de todas las actuaciones en los derechos humanos**, así como el índice de participación de la población beneficiaria, directa o indirectamente, en las iniciativas emprendidas. El objetivo es, en definitiva, extraer valoraciones precisas durante y ex-post. Su concreción se articulará:
  - A lo largo de todas las fases de los procesos de intervención, con especial incidencia en la identificación y formulación. Asimismo, la incorporación de este enfoque tendrá lugar en los diagnósticos que fundamenten las actuaciones a través de todos los instrumentos de financiación de la Cooperación Española, incluyendo aquellos con enfoque sectorial y/o apoyo presupuestario.
  - Mediante la incorporación de herramientas analíticas fiables, precisas y rigurosas que, a través de la formulación de indicadores pertinentes, permitan la gestión y evaluación por resultados en el ejercicio y respeto de los derechos humanos. Asimismo, se incorporará en los índices de participación de las personas beneficiarias y destinatarias de las iniciativas de la cooperación; especialmente en la participación de la sociedad civil en la elaboración de las Estrategias de Reducción de la Pobreza y de las agendas nacionales de desarrollo de los países socios.

3. Equidad de género

3.1. Equidad de género: requisito para el desarrollo y la paz

La **equidad de género**, entendida como **la existencia formal y real de los mismos derechos, libertades, oportunidades, alternativas y responsabilidades para los hombres y las mujeres** en todos los grupos de edad, sectores sociales, culturas o etnias, constituye, al mismo tiempo, un objetivo de desarrollo y un factor fundamental para luchar de forma eficaz y sostenible contra la pobreza. Por ello, la Cooperación Española trabajará por integrar la perspectiva de género como una prioridad horizontal en la política de desarrollo.

La **igualdad de oportunidades y de trato** entre hombres y mujeres y el **derecho a la no-discriminación** por razones de sexo han sido dos de los principios normativos reconocidos como fundamentales por NNUU desde su creación, contenidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) y en posteriores Pactos internacionales que recogen los derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales de las personas, para la construcción de la justicia y la paz.

Los dos instrumentos internacionales más importantes relativos a la igualdad de género son la Convención sobre todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) y la Plataforma de acción de Pekín.

La **CEDAW**, adoptada en 1979, es el **único instrumento de caácter vinculante** para los países que lo ratifican. Considera que la discriminación por razón de sexo es un obstáculo para el desarrollo y reconoce expresamente la necesidad de actuar, con todos los medios disponibles, contra la violación de los derechos de las mujeres, tanto en la esfera pública como privada.

La Plataforma de acción de Pekín, resultado de la IV Conferencia Mundial de las Mujeres, celebrada en 1995, constituye el referente más relevante para el desarrollo de las mujeres en el mundo. La Plataforma establece por primera vez que **la perspectiva de género debe estar presente de manera transversal en todas las políticas, planes y programas de desarrollo de los países, como estrategia para alcanzar la igualdad real entre hombres y mujeres**. La Plataforma identifica 12 áreas críticas prioritarias de intervención, y plantea objetivos estratégicos vinculados a cada área, con acciones concretas definidas para realizar de manera simultánea por los gobiernos, la sociedad civil y las agencias de cooperación bilateral y del sistema de NNUU, para mejorar la condición y posición de las mujeres en el mundo, mediante su empoderamiento en todas las esferas de la vida pública y privada.

La Plataforma de Acción señala la importancia de intervenciones que tengan en cuenta las necesidades prácticas y estratégicas de las mujeres y reconozcan y apoyen su esfuerzo por superar la pobreza; favorezcan la igualdad en el acceso a la educación en todos sus niveles; fomenten el acceso a los servicios de protección social y sanitarios y promuevan la salud sexual y reproductiva de las mujeres; sirvan para prevenir y tratar la violencia contra las mujeres, y tomen en cuenta sus necesidades concretas en la solución de los conflictos armados y su protección específica; promuevan el acceso al empleo digno de las mujeres y a los ámbitos de decisión sobre su actividad económica; favorezcan la ciudadanía plena de las mujeres en el ejercicio de los derechos y su representación de forma equilibrada en el poder político y en todas las instancias de participación internacionales, nacionales o locales donde se toman decisiones; incidan en procesos de fortalecimiento institucional que promuevan la equidad de género en el desarrollo, promuevan la gestión medioambiental por parte de la mujer y defiendan los derechos de las niñas contra la violencia, la explotación, la marginación y la discriminación por cualquier causa.

Además, durante la década de los 90, la **equidad de género** es reconocida e integrada en diversas cumbres y conferencias temáticas especializadas de Naciones Unidas como **requisito ineludible para reducir la pobreza y alcanzar la democracia, la paz y el desarrollo sostenible en el mundo**. De esta forma queda reflejado en las declaraciones y acuerdos establecidos por los países en la Conferencia de población y desarrollo de El Cairo (1994), en la Cumbre de la Tierra celebrada en Río (1992) en la de Derechos Humanos de Viena (1993) o en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de Copenhague (1995). Así mismo, los Convenios de la OIT números 100 (Convenio sobre la Igualdad de Remuneración) y 111 (Convenio relativo a la Discriminación en materia de Empleo y Ocupación) son elementos internacionales fundamentales para el fomento de la equidad de género.

Para dar respuesta efectiva a los acuerdos establecidos en las conferencias de Naciones Unidas durante los 90, en materia de equidad de género, entre los ODM se contempla el Objetivo 3, la igualdad entre los sexos y el aumento de las capacidades y autonomía de las mujeres como un objetivo prioritario en sí mismo, estableciendo metas e indicadores concretos para alcanzar la igualdad en el ámbito de la educación antes del 2015. Además, se reconoce que para obtener los resultados fijados en el resto de los objetivos establecidos en la Declaración del Milenio, será necesario **integrar el enfoque de género de forma efectiva en cada uno de ellos** y en todas las acciones que se emprendan para erradicar la pobreza en el mundo y propiciar el desarrollo sostenible

En el ámbito de la UE, en 1995, se adopta la Resolución del Consejo y de los Estados Miembros sobre la integración de la perspectiva de género en la cooperación para el desarrollo. El posterior desarrollo del Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 1998 y de abril de 2004, establece que los Estados

miembros deberán integrar la perspectiva de género en todas las políticas, estrategias e intervenciones en materia de desarrollo, complementado con la implementación de medidas específicas a favor de las mujeres.

Por su parte, el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE reconoce que la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres es un compromiso de dimensión global aplicable tanto a los Estados respecto a sus habitantes, como a su actuación en el ámbito internacional. Las Directrices del CAD para la Igualdad entre mujeres y hombres y el empoderamiento de la mujer en la cooperación para el desarrollo, adoptadas en 1998, otorgan un reconocimiento oficial a la equidad de género como objetivo de desarrollo y responsabiliza a los miembros del CAD de la supervisión de su puesta en marcha.

El Gobierno español cuenta con referentes jurídicos en el ámbito nacional para la igualdad de oportunidades. La Constitución Española (Art. 14) establece el principio de igualdad entre los y las españoles ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de sexo, correspondiendo a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad e igualdad de las personas y grupos en que se integran sean reales y efectivas, para eliminar los obstáculos que lo impiden (Art. 9,2). Para poner en práctica los principios a favor de la igualdad y no-discriminación establecidos en la Constitución, se definen sucesivos Planes nacionales para la igualdad de oportunidades con recomendaciones específicas para que cada uno de los ministerios y entes públicos del gobierno español tomen acciones en dicha materia.

Fotografía: Lolo Vasco, AECI

La actividad de España en la política exterior promueve los mismos valores democráticos. Así lo establece la LCID, que otorga una base jurídica específica a la perspectiva de la igualdad entre mujeres y hombres, la participación ciudadana en igualdad de condiciones y la no discriminación por razón de sexo como principio rector de la Cooperación Española (Art. 2. b y c; Art. 7.c). El presente Plan Director adopta, a partir del marco normativo internacional y nacional expuesto, un marco conceptual concreto sobre el que sustenta las líneas y mecanismos para su intervención. De este modo, se adoptan dos **principios fundamentales** que están intrínsecamente relacionados:

- **El principio de no-discriminación** supone terminar con todas las barreras que implican un trato diferente (de exclusión, preferencia o distinción) basado en características personales como el sexo, la raza, la religión, discapacidad, clase, edad, orientación sexual, etc., que tengan como efecto menoscabar o anular la igualdad de trato y oportunidades de las personas.
- **La igualdad** como principio ilustrado y derecho universal e inalienable de todas las personas sin distinción de ningún tipo, que favorezca en su ejercicio la consecución del bienestar material y el desarrollo humano integral en condiciones de libertad, dignidad, seguridad económica y acceso a las mismas oportunidades en todos los espacios de participación y desarrollo.

A partir de estos dos principios, la equidad de género se entiende como una cuestión de derechos humanos y de justicia social, y una condición previa para la consecución de la democracia, y el desarrollo sostenible centrado en el respeto por la dignidad de la vida de todas las personas en el mundo.

La aproximación considerada más adecuada para alcanzar la igualdad real en toda su amplitud y complejidad es el Enfoque de Género en el Desarrollo (GED), que añade la variable de género al concepto de igualdad. Este enfoque crítico se contrapone y busca superar algunas limitaciones de los Enfoques de Mujer en el Desarrollo (MED), vigentes en las políticas de desarrollo desde los años 70 en los que se perpetuaban estereotipos y roles tradicionales de mujeres y hombres. El enfoque GED se centra en el paradigma de desarrollo humano sostenible que promueve la interrelación de múltiples disciplinas en el proceso de desarrollo para superar los problemas derivados de relaciones desiguales de poder entre las personas que perpetúan la pobreza, las desigualdades y el crecimiento económico insostenible en el mundo. Pone énfasis en analizar las relaciones de género como relaciones desiguales de poder y distribución de espacios y riquezas en detrimento de la participación de las mujeres.

La **perspectiva de género**, ubicada en el enfoque GED, supone la consideración sistemática de las diferencias entre las necesidades, condiciones y situaciones específicas que tienen los hombres y las mujeres, y el análisis de las relaciones que se dan entre ambos en una sociedad determinada o en un proceso de desarrollo, según el ámbito de actuación en el que se incorpore.

La **integración de esta perspectiva en las acciones de desarrollo**, o transversalidad, implica el compromiso de tener en cuenta las diferencias entre los sexos en cuanto a la identificación de sus necesidades, y establecer mecanismos que tiendan a modificar las condiciones de desigualdad y subordinación de las mujeres en todas las esferas de participación, a la vez que se abordan mejoras en cuanto a las condiciones de vida materiales inmediatas de los hombres y las mujeres. Implica también integrar la perspectiva de género en la totalidad de las políticas, planes y programas de desarrollo.

Por otra parte, y para garantizar la integración real de la perspectiva de género en el desarrollo, de forma complementaria a la transversalización, se hace necesario incluir **acciones específicas**, orientadas a reducir las brechas de desigualdad de género, para subsanar los desequilibrios mediante medidas escalonadas que favorezcan progresivamente la integración en igualdad de las mujeres.

Otro concepto fundamental vinculado a la incorporación del enfoque de género en el desarrollo es el de *empoderamiento*. Éste es definido como "-"; se entiende por empoderamiento el proceso estratégico para superar la discriminación y exclusión de las mujeres de los espacios de poder donde se toman las decisiones políticas, económicas y de cualquier otro tipo que afectan al desarrollo de sus vidas y de todas las personas, cambiando su posición en las relaciones de género.

3.2. Mecanismos para la integración de la perspectiva de género en la política española de cooperación internacional

Para conseguir avanzar progresivamente hacia la equidad de género en los países en desarrollo, la política de cooperación internacional española asumirá una doble estrategia complemetaria. Por un lado, la implementación de mecanismos para la institucionalización y la integración de la perspectiva de género en todos los programas y proyectos. Por otro, la promoción de acciones específicas para la equidad. En este último punto, el presente Plan Director plantea el aumento de las capacidades, ciudadanía y autonomía de las mujeres como un objetivo estratégico de la Cooperación Española en sí mismo, estableciendo prioridades sectoriales para alcanzarlo, tal como se recoge en el apartado respectivo de "Género y desarrollo".

- **Institucionalización e integración de la perspectiva de género en la Cooperación Española:**
  - Dotación de capacidades institucionales y técnicas en la reestructuración de la SECI.
  - Formación, sensibilización y difusión, continuada y evaluable, sobre temas de género y desarrollo a todos los actores de la Cooperación Española.
  - Investigación e información sobre la situación de las relaciones de género en los contextos político, social, económico y cultural de los países en desarrollo.
  - Inclusión de la perspectiva de género en los procesos de licitación pública, contratación y subvenciones. Asimismo, integración sistemática de la perspectiva de género en la elaboración de los documentos de planificación y comisiones mixtas.
  - Mejoras técnicas para que todos los procesos de diagnóstico, identificación, formulación, seguimiento y evaluación de las actuaciones de la Cooperación Española integren la perspectiva de género. Elaboración de indicadores sensibles al género y obtención de datos desagregados por sexo.
  - Sistematización, revisión, actualización y utilización de los recursos y experiencias existentes en la Cooperación Española en materia de género. Se revisará la Estrategia de la Cooperación Española para la Promoción de la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres. Asimismo, la actualización y utilización de la Guía práctica para la integración de la perspectiva de género en los proyectos de la Cooperación Española, y las experiencias de las Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC) de la AECI. Del mismo modo, las experiencias y recursos del Instituto de la Mujer, de las Comunidades Autónomas (CCAA) y de las organizaciones de la sociedad civil en la materia.
- **Promoción del diálogo político sobre temas de género:**
  - Diálogo político con los gobiernos de los países en desarrollo en el establecimiento de sus acuerdos con la Cooperación Española.
  - Diálogo con las organizaciones de la sociedad civil y grupos de mujeres que trabajan por la igualdad de oportunidades.
  - Participación de España en los foros internacionales por la equidad de género y el avance de las mujeres.
- **Coordinación y cooperación entre los distintos actores de la Cooperación Española en materia de género:**
  - Comunicación y coordinación entre las distintas unidades de la AECI y las OTC en el trabajo sobre temas de género, optimizando la cercanía y conocimiento de estas últimas de los contextos socioculturales de los países.
  - Cooperación e intercambio entre las administraciones públicas españolas, especialmente entre la AECI y el Instituto de la Mujer.
  - Coordinación con las organizaciones de la sociedad civil que trabajan por la igualdad de oportunidades.

4. Sostenibilidad medioambiental

4.1. Las cuestiones ambientales en el desarrollo

La reducción de la pobreza y el desarrollo sostenible son objetivos que requieren de acciones integradas y concertadas. Para garantizar la sostenibilidad medioambiental, como expresión de solidaridad intergeneracional, es necesario integrar el medioambiente y la gestión y uso de los recursos naturales en todas las intervenciones encaminadas a alcanzar otros objetivos. Del mismo modo, es necesario reconocer que el progreso en la consecución de otros objetivos tiene un impacto directo en la sostenibilidad medioambiental.

La Cooperación Española reconoce el papel clave que los recursos naturales juegan en la consecución de los ODM. Por ello, se compromete a velar para que las intervenciones dirigidas a alcanzar objetivos individuales no comprometan la conservación de dichos recursos naturales. En esta área, el papel de la mujer es clave, ya que en la mayoría de los países en desarrollo son ellas las responsables de obtener combustible y agua para la vida cotidiana, así como de gestionar las formas de consumo en los hogares. Además, debido a su interacción cotidiana con el medio ambiente, poseen experiencia relevante sobre su ordenación y funcionamiento, como sobre su defensa y mantenimiento. Una mayor participación de las mujeres en las decisiones que afectan al medio ambiente también resulta positiva para su mejor conservación.

Fotografía: AECI

Esta visión del medio ambiente implica trabajar simultáneamente tres **áreas de intervención: ambiental, social y económica**. Igualmente, esta visión implica conservar la integralidad y funcionalidad de los ecosistemas que proveen múltiples bienes y servicios ambientales: desde el agua que consumimos hasta las tierras que cultivamos. La degradación de los recursos naturales y de la biodiversidad está minando las oportunidades de desarrollo y disminuyendo la calidad de vida de las poblaciones locales.

Por lo tanto, el componente humano es fundamental en la gestión ambiental, ya que las cuestiones ambientales afectan a la pobreza en tres de sus dimensiones fundamentales: los medios de vida, la salud y la vulnerabilidad. Por un lado, la degradación y pérdida de recursos naturales constituye un factor limitante para el desarrollo. Por otra parte, son precisamente las poblaciones más pobres las que más dependen de los recursos naturales para su supervivencia y, por tanto, las que presentan mayor vulnerabilidad ante los efectos derivados de una mala calidad ambiental: más incidencia de enfermedades, recurrencia de fenómenos naturales extremos, inseguridad alimentaria, etc.

Entre los ODM, el Objetivo número 7 contempla "Garantizar la Sostenibilidad del Medio Ambiente", estableciendo tres metas claras:

- Se promueve la incorporación de los principios de desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales.
- Se impulsa la reducción de la pérdida de los recursos naturales.
- Se incide en los aspectos más humanos de la sostenibilidad ambiental como son: reducir a la mitad el porcentaje de personas que carecen de acceso a agua potable y mejorar las condiciones de vida de los habitantes de las zonas marginales urbanas.

Este Objetivo tiene, a su vez, una importancia fundamental para alcanzar los otros siete objetivos tal y como plantea el Informe de Desarrollo Humano del PNUD de 2003.

El principal referente internacional para integrar el medio ambiente como un aspecto clave para alcanzar el desarrollo sostenible surge en la Conferencia de las NNUU para el Medio Ambiente y Desarrollo celebrada en Río de Janeiro en 1992. Fruto de esta Cumbre se originaron tres acuerdos internacionales en esta materia, a los cuales se ha sumado España: la Convención de las NNUU de Lucha contra la Desertificación, el Convenio sobre Diversidad Biológica y la Convención Marco de NNUU sobre Cambio Climático.

A lo anterior se añaden las principales preocupaciones y prioridades establecidas en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible (Johannesburgo, 2002), también recogidas en la Cumbre de Río de Janeiro de 1992, que están relacionadas, entre otras, con la gestión del agua, la promoción de las energías renovables y la incorporación del sector privado en los procesos de desarrollo.

En España, la LCID establece en su artículo primero que la sostenibilidad y regeneración del medio ambiente es un objetivo de carácter transversal de la Cooperación Española. Posteriormente, la importancia del medio ambiente para la Cooperación Española quedó reflejada en la elaboración de la *Estrategia de la Cooperación Española en Medio Ambiente* publicada en 2002.

De esta forma, se reconoce a nivel nacional e internacional que el medio ambiente representa una dimensión fundamental para alcanzar el desarrollo sostenible y facilitar la erradicación de la pobreza. Garantizar la sostenibilidad ambiental requiere conservar las riquezas naturales y la capacidad de producción de los ecosistemas naturales para las generaciones futuras, asegurando así la sostenibilidad generacional. Además, supone fomentar patrones de desarrollo sostenible en los sectores productivos (agropecuario, forestal, pesquero, etc.), impulsar proyectos, programas y políticas encaminadas a paliar los principales problemas ambientales (desertificación, pérdida de biodiversidad, deforestación, etc.), formar y sensibilizar a la sociedad en temas ambientales y fortalecer a las instituciones y organizaciones encargadas de la gestión ambiental a escala local, regional y nacional.

Para alcanzar estos objetivos es preciso desarrollar un enfoque horizontal y sectorial del medio ambiente. El enfoque horizontal contemplará los mecanismos que a continuación se citan para integrar la sostenibilidad medioambiental en la Cooperación Española.

Fotografía: AECI

4.2. Mecanismos para integrar la sostenibilidad medioambiental en la política española de cooperación internacional

La integración horizontal de la sostenibilidad ambiental en las acciones de la Cooperación Española se realizarán a través de los mecanismos que se describen a continuación:

- **Fortalecimiento institucional de la Cooperación Española en materia de medio ambiente:**
  - Desarrollo y actualización de la *Estrategia de la Cooperación Española de Medio Ambiente*, mediante el establecimiento de objetivos concretos y el diseño de Planes de acción para su posterior materialización.
  - Formación, sensibilización y difusión de temas relacionados con medio ambiente y desarrollo sostenible a todos los actores de la Cooperación Española.
  - Integración del componente ambiental en todos los documentos de planificación y comisiones mixtas.
- **Aplicación de herramientas para la consideración de los aspectos ambientales en las políticas, proyectos y programas de la Cooperación Española**

  Existen varias herramientas sistematizadas que permiten la integración horizontal del medio ambiente en los procesos de diagnóstico, identificación, formulación, seguimiento y evaluación en todas las actuaciones de la Cooperación Española:
  - La evaluación de impacto.
  - El análisis de riesgos ambientales.
  - La evaluación ex post.
  - Las auditorías ambientales
  - Los sistemas de gestión medioambiental.
- **Coordinación de los actores de la Cooperación Española en materia de medio ambiente:**
  - Coordinación y comunicación interinstitucional de los principales actores de medio ambiente en España y en los países beneficiarios de la Cooperación Española.
  - Diálogo e intercambio entre los actores de la cooperación al desarrollo reconocidos en el artículo 31 de la Ley 23/1998, en especial, con el Ministerio de Medio Ambiente.
- **Investigación**

  Es esencial la vinculación de los centros de investigación, sobre todo del país destinatario, con los proyectos de cooperación, a través de programas de investigación con visión interdisciplinar. Se incentivará la creación de redes de investigación que puedan participar en las intervenciones de desarrollo de la Cooperación Española.

5. Respeto a la diversidad cultural

5.1. La libertad cultural y el derecho a la diversidad

Las metas de los ODM referidas a sus distintos ámbitos de actuación sólo pueden ser alcanzadas si se consideran todas las dimensiones de la vida humana que inciden en el desarrollo, incluyendo la dimensión cultural de las sociedades y la diversidad cultural que las caracteriza. El carácter transversal de la cultura se ha de tener en cuenta en todas las acciones del desarrollo en una triple vertiente: como factor de cohesión social, como factor de diálogo entre los pueblos y como generador de empleo.

Como señala el Informe sobre Desarrollo Humano de 2004, del PNUD, para avanzar en la lucha contra la pobreza, primero se debe enfrentar con éxito el desafío de construir sociedades inclusivas y diversas en términos culturales. La **libertad cultural y el derecho a la diversidad constituyen una parte fundamental del desarrollo humano**, puesto que para vivir una vida plena, es importante poder elegir la identidad propia sin perder el respeto por las demás personas o verse excluido/a de otras alternativas. Como destaca la Declaración de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), el reconocimiento de la diversidad cultural es un imperativo ético, inseparable del respeto a la dignidad de la persona.

La política española de cooperación internacional ha de propiciar el respeto y el reconocimiento de la diversidad como una prioridad horizontal en todos los procesos de desarrollo, entendiendo que éstos conllevan necesariamente cambios culturales. Por ello, debe profundizar en el conocimiento de la dimensión cultural de las sociedades con las que trabaja. De este modo, podrá contribuir a la creación de sociedades más incluyentes, mediante el apoyo a políticas que reconozcan de forma explícita las diferencias culturales. En este contexto, la cultura es entendida en un sentido antropológico, como el conjunto de modos de vida, costumbres, tradiciones, creencias y manifestaciones materiales de una sociedad determinada. No se trata de un conjunto estático de valores y prácticas, sino de una *realidad cambiante y dinámica* que se redefine continuamente en función de los cambios de la sociedad y los cuestionamientos e intercambios de ideas que se dan entre las personas y los grupos (PNUD, 2004).

De este modo, la ***diversidad cultural*** es vista como una parte de esta realidad, que también cambia y se transforma, y que puede dotar de gran riqueza a la sociedad, siempre en el marco de la defensa de la libertad de los grupos para definir su propia identidad. La promoción de la diversidad cultural será un valor en la medida en que contribuya a la ***libertad cultural***, al conocimiento mutuo, a conocer, respetar y valorar la diferencia, siempre en el marco del respeto a los derechos humanos y a la ley.

Fotografía: OTC Senegal, AECI

Las acciones de desarrollo impulsadas por la Cooperación Española han de seguir un enfoque intercultural. Dicho enfoque debe, por una parte, reconocer la *diversidad cultural* característica de los países con los que España coopera, por otra, hacer una consideración explícita y cuidadosa de la dimensión cultural de sus sociedades.

5.2. Mecanismos para integrar la dimensión cultural en las acciones de la política española de cooperación internacional

Las actuaciones de la Cooperación Española han de integrar un análisis, estudio y conocimiento de las realidades culturales en las que se insertan las intervenciones, como una premisa básica.

Para ello, el presente Plan Director establece los siguientes mecanismos:

- **Integración del estudio y análisis de la dimensión cultural en las intervenciones de desarrollo y en los documentos programáticos:**
  - Realización de diagnósticos en profundidad sobre las realidades culturales del contexto de las intervenciones a ejecutar. Aplicación de los diagnósticos en la identificación, diseño y formulación de las intervenciones.
  - Participación, en su caso, de la población indígena en el diseño, formulación, ejecución y evaluación de las intervenciones.
  - Evaluación del impacto cultural de las acciones de la Cooperación Española.

- Utilización de estas herramientas para informar la elaboración de los distintos documentos programáticos: Documentos de Estrategias de País, Estrategias sectoriales y Programas regionales.

- **Fomento de la investigación sobre cultura:**

  - Realización de estudios antropológicos y sociológicos sobre pueblos indígenas en los países preferentes de la Cooperación Española.

  - Estudios antropológicos sobre prácticas y tradiciones en los sectores de actuación de la Cooperación Española. Se deberán analizar los sistemas tradicionales de las sociedades con las que se trabaje en los ámbitos institucional, sanitario, educativo o económico, de modo que las actuaciones de la Cooperación Española respondan a los mismos y no generen contradicciones.

  - Apoyo a la investigación sobre temas culturales por parte de grupos de investigación especializados en universidades españolas y en universidades de los países preferentes de la Cooperación Española.

- **Participación y diálogo sobre la cultura en espacios internacionales:**

  - Participar en el proceso de elaboración de la Convención sobre la diversidad cultural en debate en la UNESCO con el fin de disponer de un instrumento para las relaciones internacionales en este campo.

  - Fomentar encuentros y acuerdos en los espacios culturales con afinidades históricas, lingüísticas y sociales para la implementación de los derechos culturales universales.

  - Impulsar la formación cultural como sector clave en la generación de capacidades, principalmente en los campos de legislación y cultura, y de economía de la cultura.

  - Incorporarse a las dinámicas de diálogo de civilizaciones como marco para una sistematización de las relaciones e intercambios culturales sobre la base de la equidad y la cooperación.

  - Establecer acuerdos con instancias multilaterales para la coordinación y cogestión de actuaciones hacia una mayor eficacia de la comunidad internacional en la defensa de la diversidad cultural como patrimonio de la humanidad.

Fotografía: Pepa Acedo, AECI

3 Estrategias y prioridades sectoriales

3 Estrategias y prioridades sectoriales

Aumentar las capacidades sociales e institucionales

1. Sector: gobernanza democrática, participación ciudadana y desarrollo institucional

1.1. Desarrollo con democracia

Los Estados son los principales responsables de la defensa de los derechos humanos, las libertades fundamentales y la democracia. A ellos corresponde responder ante su ciudadanía y la comunidad internacional del respeto, promoción y garantía de los valores de la participación en democracia, los derechos fundamentales y la vigencia del Estado de Derecho. El medio más eficaz para promover el respeto de esos valores es el fortalecimiento de las instituciones democráticas y su buen funcionamiento bajo los **principios de libertad, igualdad, justicia y pluralismo político.**

Consecuentemente, las instituciones se erigen en factor primordial para garantizar el ejercicio de los derechos y las libertades, así como el acceso y la igualdad de oportunidades. La titularidad de esos derechos viene atribuida a la ciudadanía, y la garantía, promoción y remoción de obstáculos para su ejercicio corresponde a las instituciones. Su ejercicio enriquece un concepto integral de desarrollo en el que la autorrealización personal se construye desde las capacidades del individuo para ser protagonista de su propio desarrollo, más allá de la mejora del nivel de ingresos. En tal sentido, la democracia constituye una condición indispensable para el desarrollo.

Desde esta premisa, el **objetivo de este Plan Director es la promoción de la calidad de la democracia y el respeto de los derechos fundamentales desde una participación real y efectiva de la ciudadanía, y el ejercicio y respeto de los derechos humanos**, tal y como vienen reconocidos en el marco de Naciones Unidas. En este sentido, España da seguimiento a las orientaciones del CAD en el último examen de la Cooperación Española, en el que le insta a jugar un papel de liderazgo en distintos ámbitos del desarrollo institucional, tales como la reforma judicial, la descentralización, la administración fiscal o la reforma de los sistemas de seguridad.

A tal fin, y habida cuenta del papel de las instituciones públicas en la promoción, defensa y garantía de esos derechos, la promoción de los valores democráticos se verá complementada por actuaciones orientadas a la reforma de la Administración Pública y el acceso a la misma en condiciones de igualdad, sin que haya lugar a ningún tipo de discriminación – declarada o no – de grupos sociales definidos en función del sexo, la raza, la posición social, el origen ético o cualquier otra circunstancia o condición, personal o social.

1.2. Líneas estratégicas y actuaciones prioritarias

Debe utilizarse, de conformidad con los principios de concentración de actuaciones de la estrategia de intervención de la Cooperación Española, un criterio de sujeción estricto de las acciones en este sector a las líneas estratégicas y actuaciones prioritarias que se detallan de viabilidad, análisis y coordinación respecto al uso de instrumentos, con particular atención a la definición de las asistencias técnicas. Las líneas estratégicas de actuación se serán:

- **Promoción de la democracia representativa y participativa, y del pluralismo político:**
  - El fortalecimiento de los partidos políticos, organizaciones empresariales y sindicatos, en tanto que instituciones fundamentales en democracia por su valor como elementos de expresión del pluralismo político y expresión de la voluntad popular, así como del diálogo y la concertación Social.
  - El apoyo a una sociedad civil, participativa y vigilante a través del fortalecimiento de los procesos autoorganizativos y el empoderamiento, especialmente, de los sectores sociales más vulnerables.
  - El fortalecimiento de los parlamentos y legislativos.
  - El apoyo a los procesos y órganos electorales democráticos, con el objeto de que sean mecanismos que reflejen la pluralidad ideológica y garanticen procedimientos claros y confiables.

- **El apoyo y el fortalecimiento de los procesos y de los mecanismos institucionales del diálogo social**, con el fin de que promuevan la igualdad entre los hombres y las mujeres para conseguir un trabajo productivo y digno, en condiciones de libertad y seguridad, y favorezcan el logro del consenso y la participación en el mundo del trabajo y en las políticas económicas y sociales, alentando el buen gobierno, el progreso y la paz sociales, la estabilidad y el desarrollo económico.

- **Fortalecimiento del Estado de Derecho:**
  - Fortalecimiento y apoyo a los órganos e instituciones que velan por la aplicación, respeto y garantía de los derechos constitucionales y hagan efectivo el Estado de Derecho y la legalidad constitucional. Con carácter general, todas las actuaciones en el Estado de Derecho estarán presididas por este enfoque, desde las actuaciones en materia de capacitación y formación hasta las reformas normativas y estructurales. Garantía del acceso a la justicia y la tutela judicial efectiva, con especial incidencia en la mejora de los mecanismos que permitan a la población más desfavorecida hacer valer sus derechos en condiciones de igualdad y justicia. Se prestará especial atención

a los órganos y jurisdicciones especializados, tales como las defensorías públicas, defensorías indígenas, órganos especializados en la protección de mujer, la infancia o el medio ambiente.

- Profesionalización de la carrera judicial y servicio público adscrito a las funciones jurisdiccionales. La reforma de los sistemas jurisdiccionales y de la gestión de la justicia se basará en los principios de igualdad de acceso, capacidad y meritocracia, bajo las más estrictas garantías de independencia y el exclusivo sometimiento al imperio de la ley. Asimismo, se fomentará la profesionalización de los cuerpos administrativos de apoyo y gestión del despacho judicial. En tal sentido, la Cooperación Española contará con la experiencia adquirida por el Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) en los procesos de fortalecimiento institucional.
- La mejora de las garantías y derechos fundamentales en políticas de interior, seguridad pública y ciudadana. Se insistirá, principalmente, en dos aspectos: De una parte, en la formulación de políticas de seguridad desde un enfoque democrático y respetuoso de los derechos humanos. De otra, a través de la formación adecuada en valores y acciones democráticos, en el respeto de los derechos humanos y sometimiento a la legalidad constitucional de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado.
- Fortalecimiento de las instituciones públicas que velen por la seguridad jurídica y económica. Estas acciones incidirán en la mejora de los mecanismos que garanticen la protección y reconocimiento de los derechos de propiedad –especialmente de la población más desfavorecida-, tales como los sistemas de notariado, registros y catastros públicos.

- **Desarrollo de la Administración al servicio del ciudadano y buena gestión de los asuntos públicos**

La Administración Pública es el referente principal en las relaciones entre la ciudadanía y el Estado. Estas relaciones no pueden articularse si no es desde el sometimiento de la primera al principio de legalidad, así como al respeto de los derechos fundamentales de la ciudadanía. Desde ese entendimiento, el fortalecimiento de la Administración Pública debe dirigirse **a la garantía de equidad y calidad en el acceso, gestión y prestación de los servicios públicos** respecto de los cuales el conjunto de la ciudadanía es beneficiaria. Las actuaciones en esta línea se estructurarán en torno a dos ejes:

- **El fortalecimiento de las capacidades de acceso de la ciudadanía a la actividad de las administraciones públicas.** A través de:
  - El desarrollo y mejora de las normas y procedimientos administrativos que permitan al ciudadano la defensa de los derechos fundamentales -especialmente en el ámbito sancionador -, así como el acceso a los servicios públicos.
  - La creación, fortalecimiento y desarrollo de un servicio civil profesionalizado, garantizando el acceso en condiciones de igualdad, meritocracia y concurrencia abierta a toda la ciudadanía.
  - El desarrollo y mejora de la legislación y procedimientos laborales, especialmente en materia de prevención de riesgos laborales e inspección de trabajo.
  - El fortalecimiento de la capacidad de planificación y formulación de políticas públicas inclusivas, de alcance nacional y acordes con el objetivo de promover el desarrollo a través de la lucha contra la pobreza.
  - La reforma de las instituciones de ingreso y gasto público. En el primer caso, a través del fomento de sistemas de tributación de carácter progresivo y equitativo. En lo referido al gasto público, las actuaciones se orientarán a que dicho gasto se articule con garantías de transparencia y control, eficacia y eficiencia, y orientación hacia las prioridades sectoriales para la lucha contra la pobreza.
- **La descentralización y fortalecimiento de las administraciones locales**

La descentralización, entendida como línea estratégica de prioridad para el conjunto de las actuaciones de la Cooperación Española. El ámbito municipal y regional constituyen escenarios idóneos para la ejecución de todas las políticas de desarrollo en general y, particularmente, de desarrollo institucional.

Dos líneas estratégicas confluyen en el ámbito del fortalecimiento local, en cuyo desarrollo España acredita una amplia experiencia:

- El proceso de descentralización competencial del Estado hacia los entes locales, entendido como transferencia de poder y creciente capacidad política para de gestión del gasto público,
- El fortalecimiento municipal, entendido como el apoyo a la generación de capacidades de tipo político y técnico instaladas en los entes locales,

Serán **actuaciones prioritarias:**

- El apoyo a los procesos de institucionalización democrática de los entes locales.
- El apoyo a la planificación estratégica y gestión por resultados en el ámbito municipal o supramunicipal.
- El fortalecimiento de las capacidades de control del suelo, ordenación territorial.
- La mejora en la gestión de recursos públicos – humanos, financieros y tributarios – en la elaboración de políticas públicas.

- El fortalecimiento de la ordenación urbanística, habitabilidad básica y desarrollo sostenible.
- La promoción integrada de la economía local, aprovechando la capacidad de liderazgo de los municipios.
- El fortalecimiento de servicios públicos esenciales y servicios sociales.
- El apoyo a las mancomunidades para la gestión de servicios integrados
- El apoyo a la cultura como instrumento de desarrollo local.
- Apoyo a la incorporación de las nuevas tecnologías del conocimiento en la Administración Local.

Aumentar las capacidades humanas

2. Sector: cobertura de las necesidades sociales

La Ley 23/98 de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID) en su artículo 7 establece como prioridad sectorial "los sectores sociales básicos, con especial incidencia en la salud, saneamiento, educación, obtención de la seguridad alimentaria y formación de los recursos humanos".

El protagonismo de este sector con relación al cumplimiento de objetivos y metas de la Declaración del Milenio del Programa de Acción de la Cumbre sobre Desarrollo Social de Copenhague se traslada en términos de prelación relativa sobre otros sectores al Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008,de modo que, a lo largo de su vigencia, se tienda a alcanzar para la cobertura de necesidades sociales básicas, el 20% del total de la AOD, en los términos definidos por el CAD.

Esta referencia debe completarse y precisarse en los Documentos de Estrategia País o de área geográfica, acotando la población destinataria y el perfil de sus carencias básicas y concentrando en número y ubicación geográfica las actuaciones. Resulta imprescindible la coordinación con otros agentes de la Cooperación Española, y la armonización y alineamiento con políticas de otros donantes y estrategias de reducción de la pobreza del país destinatario, así como el equilibrio entre inversiones y asistencia técnica y entre los distintos instrumentos, con particular atención al análisis de la viabilidad de la utilización de nuevos instrumentos de cooperación basados en enfoques sectoriales.

La Cooperación Española prioriza dentro del sector cobertura de necesidades sociales, las siguientes áreas: soberanía alimentaria y lucha contra el hambre, educación, salud pública, protección de colectivos en situación de mayor vulnerabilidad, habitabilidad básica y acceso al agua potable y saneamiento básico.

Estas necesidades básicas (alimentación, salud, educación, vivienda, agua...) se corresponden con algunos de los derechos humanos económicos, sociales y culturales, recogidos en el Pacto Internacional para los Derechos Económicos, sociales y Culturales ratificado por España.

2.1. Soberanía alimentaria y lucha contra el hambre

2.1.1. Más allá de la ayuda alimentaria

El Gobierno de España asume el compromiso de sumarse activamente a los esfuerzos de la comunidad internacional orientados a **reducir el número de personas que padecen hambre.**

El hambre y la malnutrición constituyen un fenómeno extraordinariamente extendido en el mundo. Hoy en día, según el último informe de la FAO (2004) sobre la inseguridad alimentaria en el mundo, alrededor de 852 millones de personas (el 95 % en países en desarrollo) tienen una nutrición insuficiente crónica y no pueden obtener los alimentos necesarios para satisfacer siquiera sus necesidades energéticas mínimas. Aproximadamente 200 millones de niños y niñas menores de 5 años padecen síntomas de malnutrición aguda o crónica, cifra que aumenta en los períodos de escasez estacional de alimentos y en épocas de hambre y desórdenes sociales. La malnutrición es un factor importante entre los que determinan, cada año, la muerte de, aproximadamente, 13 millones de niños y niñas menores de 5 años por infecciones y enfermedades, como sarampión, diarrea, malaria, neumonía y combinaciones de las mismas.

Por otro lado, y a pesar del proceso de urbanización creciente, los informes de la FAO nos señalan que el hambre y la pobreza siguen siendo mayoritariamente rurales. Según el Informe del año 2001 del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), dedicado al análisis de la pobreza rural, el 75% de las familias que viven en situación de pobreza y que padecen hambre en el mundo son rurales; se trata de pequeños productores agropecuarios, pescadores artesanales, trabajadores sin tierra, pastores y pastoras, o comunidades indígenas que no tienen acceso a tierras cultivables o que ven como sus fuentes de producción son amenazadas por la acción de agentes externos; o no tienen acceso a la tecnología adecuada y, en definitiva, no se alimentan con una dieta equilibrada y suficiente.

Acabar con el hambre supone, como condición previa, que se produzcan suficientes alimentos y que éstos estén disponibles para todos. Sin embargo, producir alimentos en cantidades adecuadas no asegura la erradicación del hambre. Es preciso **garantizar el**

acceso de toda la población, en todo momento, a alimentos nutritivos e inocuos, en cantidad suficiente para llevar una vida activa y sana. Este acceso está reconocido como derecho humano en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

En el Objetivo número 1 de los ODM, la meta 2 de reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padecen hambre, se concibió en relación intrínseca con el objetivo de reducción de la pobreza. De hecho, se sabe que el hambre es la manifestación más extrema de la pobreza. Sin embargo, esta meta convive con las estimaciones de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), en las que se calcula que al ritmo actual el número de personas con inseguridad alimentaria disminuirá en el 2015 de 842 a 675 millones de personas, de manera que el objetivo no se cumplirá antes de 2050.

En cuanto a los indicadores más adecuados para la medición del hambre, el debate se inclina por considerar los términos "desnutrición" o "bajo peso" como demasiado limitados al consumo y a la utilización adecuada de los alimentos. Actualmente se habla de **"seguridad alimentaria"** cuando todas las personas, en todo momento, tienen acceso físico y económico a suficiente alimento, seguro y nutritivo, para satisfacer sus necesidades y sus preferencias alimenticias, con el objeto de llevar una vida activa y sana.

El concepto de **"inseguridad alimentaria"** incluye el concepto de hambre, pero es más amplio y engloba también otras situaciones. La seguridad alimentaria permite vislumbrar acciones preventivas para evitar que las personas lleguen a una situación de hambre. Para ello, es necesario conseguir actuar con las personas en situación de inseguridad alimentaria, especialmente con niños, niñas y mujeres, antes de que lleguen a un estado crítico.

Un concepto más reciente, y con gran respaldo en organizaciones no gubernamentales, es el de "soberanía alimentaria" considerada como "el derecho de los pueblos a definir sus propias políticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de alimentos que garanticen el derecho a la alimentación para toda la población, con base en la pequeña y mediana producción, respetando sus propias culturas y la diversidad de los modos campesinos, pesqueros e indígenas de producción agropecuaria, de comercialización y de gestión de los espacios rurales, en los cuales las mujeres desempeñan un papel fundamental".

El concepto de soberanía alimentaria enfatiza la visión de sostenibilidad y autonomía, el derecho a la alimentación y el apoyo decidido a la agricultura familiar. Además, contempla el acceso y control de la población sobre los recursos productivos (tierra, agua y semilla, entre otros), con una especial atención a los aspectos de regulación de la tenencia de la tierra, y al acceso y control de las mujeres sobre dichos recursos. Todos estos aspectos vienen a reforzar la visión de la seguridad alimentaria desde la óptica de "lo local" y del respeto y defensa de las culturas y tradiciones alimentarias.

La apuesta de España por contribuir a la seguridad alimentaria se puso de manifiesto en la firma del compromiso de reducir a la mitad el hambre y la pobreza extrema en el mundo para el 2015, rubricado la Cumbre Mundial de la Alimentación de 1996. Posteriormente, dicho compromiso ha sido incorporado en el primer Objetivo de Desarrollo de la Cumbre del Milenio, ratificado en la II Cumbre Mundial de Alimentación en 2002 e impulsado por el Gobierno de España en la Cumbre de Líderes Mundiales para la Acción contra el Hambre y la Pobreza, el 20 de septiembre de 2004.

Sin embargo, el apoyo por parte de la Cooperación Española a la mejora de la soberanía alimentaria en los países del Sur no ha recibido hasta ahora un tratamiento integral debido a que enfrentarse al problema del hambre es un asunto complejo y multidimensional.

El presente Plan Director constituye una oportunidad para enfrentar el tema de la seguridad alimentaria de manera integral. Con este fin, se establece un marco de referencia para los actores de la Cooperación Española que quieran dirigir sus esfuerzos a la lucha contra el hambre, como condición indispensable para el desarrollo humano y la superación de la miseria.

Fotografía: AECI

2.1.2. Líneas estratégicas y actuaciones prioritarias

Las **líneas estratégicas** establecidas como marco de referencia son:

- Generar voluntades firmes de los gobiernos y lograr compromisos políticos y económicos de los Estados para la lucha contra el hambre.
- Priorizar el combate contra el hambre en el marco de las estrategias de la lucha contra la pobreza y los planes nacionales de desarrollo desde el enfoque del derecho humano a la alimentación.
- Articular propuestas que vayan desde el manejo de las crisis en el corto plazo a la gestión de riesgos y vulnerabilidad en el largo plazo.
- Basar las estrategias de lucha contra el hambre en las causas de la inseguridad alimentaria y en el principio de no discriminación.
- El reconocimiento y apoyo a la pequeña producción agrícola y ganadera familiar, procurando plataformas de explotación de la tierra asociadas o agrupadas, a las formas de pesca artesanal y a las diversas formas comunitarias y sostenibles de uso y explotación de los recursos forestales, como estrategias fundamentales en la erradicación del hambre.
- Favorecer los procesos de reforma agraria integral que garanticen el acceso y control por parte de las poblaciones más pobres a los recursos de la tierra, agua y semillas, en el marco de un desarrollo rural y una política agraria pública que permita el sostenimiento de la agricultura, ganadería y pesca familiar.
- Potenciar el desarrollo de economías agrícolas locales y nacionales, basándose en la producción y el procesamiento local y la creación de redes de comercialización local, las cuales permitan la construcción y consolidación de un mercado interno nacional.
- La focalización de acciones hacia los más vulnerables, y el enfoque diferenciado en función del grado de inseguridad alimentaria de las poblaciones.
- La priorización de las acciones dirigidas a la seguridad alimentaria de las mujeres y niñas, y el reconocimiento de su papel destacado en la solución del problema.
- La convicción de que ninguna política o programa aislado puede resolver el problema de la inseguridad alimentaria, y la apuesta por la complementariedad y el incremento en la escala de las acciones desde los niveles locales a los nacionales e internacionales.

Dada la complejidad y la necesidad de que las iniciativas relacionadas con seguridad alimentaria tengan una visión integral,

Fotografía: CONAIE

las **actuaciones prioritarias** en este ámbito se desarrollarán mediante la puesta en marcha de programas específicos a nivel de país y/o región. Estos programas estarán integrados por proyectos de actuación complementarios a distintos niveles: local/comunitario, territorial, nacional, regional e internacional. Dichos programas tendrán una serie de elementos comunes y estarán enfocados a lograr su apropiación por parte de las instituciones involucradas del país destinatario de la ayuda.

Sobre el nivel micro o local referido a los proyectos o intervenciones en el ámbito familiar, de comunidad y municipio, la Cooperación Española tiene mayor experiencia en todos los sectores y en él, en general, se han conseguido mayores avances. En este caso, los programas deberán considerar los siguientes aspectos:

- El incremento de manera progresiva en la producción local familiar diversificada, pequeñas estructuras de transformación y redes de comercialización local que favorezcan el consumo local con el fin de lograr mejores estándares nutricionales, para romper el círculo vicioso del hambre/pobreza.
- Potenciación y apoyo a los procesos individuales y comunitarios de acceso y control sobre la tierra, agua, semillas, bosques y caladeros de manera sostenible respetando los derechos de uso de las comunidades indígenas y originarias.
- Contribución al desarrollo de la autoestima y de las capacidades y conocimiento disponible en los niveles locales.
- Inducción gradual del acceso a estos recursos a través de acciones dirigidas a mejorar las capacidades de la población adulta mediante sistemas de educación y formación profesional que permitan incrementar las capacidades para enfrentar las situaciones de inseguridad alimentaria. Asimismo, se pondrán en marcha acciones que promuevan la educación nutricional y procuren la asistencia y el proceso de aprendizaje de los niños y niñas en las escuelas.

Dado que los recursos son escasos y las necesidades muchas, el mayor impacto se produce a través de las mejoras modestas y progresivas en un número considerable de familias, más que a través de mejoras sustanciales en unos pocos. El reto de estos programas será, por tanto, el de involucrar al mayor número posible de familias y comunidades en situación de inseguridad alimentaria.

Las experiencias de proyectos de seguridad alimentaria articulados con iniciativas de fortalecimiento de las instancias de gobierno local han alcanzado importantes éxitos. El desarrollo coordinado de ambas actuaciones ha permitido que la seguridad alimentaria pase paulatinamente a formar parte de los planes de desarrollo municipal, lo que garantiza la sostenibilidad de las actuaciones, a las que dan finalmente seguimiento las instancias locales.

El **enfoque territorial** pretende trascender el esquema tradicional de los proyectos asociados con una "clientela" definida, para optar por iniciativas dirigidas a aglutinar esfuerzos y formar alianzas en diversos ámbitos de las instituciones presentes en el territorio, con el fin de aprovechar las sinergias que se puedan derivar del trabajo conjunto. La perspectiva de trabajo a nivel territorial permite promover el intercambio de experiencias metodológicas y técnicas exitosas entre los actores del desarrollo, lo que repercute en el análisis crítico de las acciones de desarrollo desde los propios actores y en la coherencia de las propuestas de las distintas entidades implicadas, e incide en lograr incrementar la escala de las actuaciones, facilitando el paso de la visión micro a la perspectiva macro

La formulación de programas de **ámbito nacional** por parte de la Cooperación Española dependerá fundamentalmente de la voluntad y compromiso de los gobiernos de los países receptores en la lucha contra el hambre, lo que a menudo se traducirá en disponibilidad de recursos de los presupuestos nacionales para afrontar este problema.

Las acciones que se definan en este ámbito estarán dirigidas a que los países puedan contar con una Política Nacional de Seguridad Alimentaria y un marco legal que defina la institucionalidad requerida para la puesta en práctica de esta Política. Las directrices establecidas en ella determinarán los objetivos que se pretenden en el corto, medio y largo plazo. Dados los múltiples sectores que abarca la seguridad alimentaria, y al tratarse de una Política de Estado, el desarrollo de la misma deberá considerar la participación de todos los actores involucrados: ministerios, parlamento, sociedad civil, sector privado, etc.

En este nivel, las **actuaciones** de la Cooperación Española serán las siguientes:

- Apoyo técnico para la formulación y puesta en práctica de políticas relacionadas con la seguridad alimentaria.
- Apoyo en la definición, formulación y aplicación de forma participativa de Planes Estatales de Seguridad Alimentaria y de Estrategias Nacionales de Lucha contra el Hambre, tal y como se recogen en importantes instrumentos internacionales aprobados al efecto, y en especial, en la Observación General 12 del ECOSOC (NNUU) que interpreta el derecho humano a la alimentación, así como en las recién aprobadas directrices voluntarias para el desarrollo efectivo del derecho humano a la alimentación.
- Apoyo a la definición y puesta en marcha de Programas Nacionales de Reforma Agraria Integral que superen las desigualdades históricas en el acceso a la tierra, agua, y semillas, así como caladeros y recursos forestales, respetando los derechos comunitarios sobre la tierra y los recursos por parte de las comunidades y pueblos indígenas.
- Fortalecimiento de capacidades en relación con el tema de seguridad alimentaria.
- Sensibilización e incidencia hacia la opinión pública y las personas responsables de la toma de decisiones para priorizar la lucha contra el hambre.
- Fortalecimiento de los sistemas de información y de alerta temprana sobre seguridad alimentaria.
- Contribución en la coordinación de los actores implicados en la lucha contra el hambre.
- Articulación de la seguridad alimentaria con las políticas sociales generales de los países con los que se coopere.
- Fomento de unidades colectivas de producción alimentaria (asociaciones de productores, cooperativas de agricultores, etc.). que faciliten y aseguren la soberanía alimentaria local.

Fotografía: AECI

También será necesario desarrollar actuaciones bilaterales y multilaterales de **carácter regional** para la seguridad alimentaria. En primer lugar, porque muchos de los factores que inciden en la seguridad alimentaria traspasan las fronteras y repercuten de manera similar en un país o en otro. En este sentido, las acciones regionales promueven el intercambio entre países, lo que permite enriquecer el acervo técnico metodológico y fortalecer las capacidades de los técnicos y los responsables de la toma de decisiones. En segundo lugar, por las economías de escala de la intervención en el ámbito regional, que permite una mayor eficiencia de las acciones que son comunes a los países que conforman el área de trabajo.

Además, los procesos de integración son cada vez mayores entre países y podrían crecer en los próximos años. Mecanismos como la Nueva Iniciativa para el Desarrollo de África (NEPAD), o bien los sistemas de integración de América Central, Región Andina y Mercosur, avalan la necesidad de articular este tipo de programas. Cabe mencionar que la política de cooperación de la Unión Europea prioriza este tipo de iniciativas regionales.

Los programas de seguridad alimentaria que se articulan en torno a las OOII se ejecutan fundamentalmente a través de la cooperación técnica de la FAO, que es la institución que lidera el reto de la lucha contra el hambre, y del Programa Mundial de Alimentos, fundamentalmente centrado en los aspectos relativos a la ayuda alimentaria. Además, existen otras organizaciones especializadas que participan activamente de este reto como UNICEF, la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el PNUD.

España intensificará el apoyo a estas instituciones, puesto que sus programas incorporan un valor agregado inestimable a los programas de seguridad alimentaria, al tratarse de organizaciones que cuentan con poder de convocatoria y capacidad de incidencia en los países y regiones, y que por lo tanto pueden promover cambios en el rumbo de sus políticas y estrategias.

2.2. Educación

2.2.1. Educación: derecho humano, erradicación de la pobreza y desarrollo

El acceso sostenido a una educación de calidad por parte de las poblaciones que sufren pobreza y exclusión en los países del Sur es un instrumento fundamental de lucha contra la pobreza y a favor del desarrollo de los seres humanos.

La Cooperación Española se ha caracterizado tradicionalmente por destinar recursos al conjunto del ciclo educativo, incluida la educación superior, desde una concepción de la educación como derecho a aprender a lo largo de toda la vida. La experiencia positiva acumulada aconseja mantener las actuaciones en distintos niveles formativos con una visión sistémica de la educación que permita ir ampliando las oportunidades educativas de las poblaciones del Sur, favoreciendo el eslabonamiento de las distintas etapas educativas, especialmente en las poblaciones que sufren pobreza y exclusión.

España, no obstante, actuará prioritariamente sobre la educación básica a través del fortalecimiento de los sistemas públicos de educación, orientando así sus aportaciones hacia el logro de los objetivos que se ha fijado la comunidad internacional en materia de educación.

La educación es un derecho humano reconocido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948. Este reconocimiento bastaría por sí mismo para justificar la elección de la educación como una prioridad, pero además, la educación es un elemento fundamental para la erradicación de la pobreza. Por una parte, porque la ausencia de educación es, en sí misma, pobreza, en tanto que priva a la persona de un elemento fundamental de bienestar. Por otra, porque la educación es una variable que in-

OBJETIVOS DEL MARCO DE ACCIÓN DE DAKAR
1. Extender y mejorar la protección y educación integrales de la primera infancia, especialmente de los niños más vulnerables y desfavorecidos.
2. Velar por que, de aquí a 2015, todos los niños, y sobre todo las niñas, los niños que se encuentran en situaciones difíciles y los que pertenecen a minorías étnicas, tengan acceso a una enseñanza primaria gratuita y obligatoria de buena calidad y la terminen;
3. Velar por que sean atendidas las necesidades de aprendizaje de todos los jóvenes y adultos mediante un acceso equitativo a programas adecuados de aprendizaje y de preparación para la vida diaria;
4. Aumentar de aquí al año 2015 los niveles de alfabetización de los adultos en un 50%, en particular tratándose de las mujeres, y facilitar a todos los adultos un acceso equitativo a la educación básica y la educación permanente;
5. Suprimir las disparidades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria de aquí al año 2005 y lograr para 2015 la igualdad entre los géneros en la educación, en particular garantizando a las niñas un acceso pleno y equitativo a una educación básica de buena calidad, con las mismas posibilidades de obtener buenos resultados;
6. Mejorar todos los aspectos cualitativos de la educación, garantizando los parámetros más elevados, para conseguir para todos resultados de aprendizaje reconocidos y mensurables, especialmente en lectura, escritura, aritmética y competencias prácticas esenciales para la vida diaria.

Fotografía: AECI

terviene sobre el resto de dimensiones que componen la pobreza (educación para la democracia o la igualdad entre mujeres y hombres, higiénico- sanitaria, ambiental, etc.).

Especialmente destacable es la importancia de la educación para la consecución de la equidad de género, al menos en dos aspectos. En primer lugar, mediante la promoción de la igualdad en el acceso y aprovechamiento de la educación por parte de las niñas y mujeres. En segundo lugar, por medio de la revisión de la calidad de los currículos educativos, velando por la eliminación de contenidos discriminatorios hacia la mujer y la inclusión de valores que contribuyan a la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres.

Dos de los Objetivos del Milenio se refieren directamente a la educación: el objetivo 2 aboga por lograr la enseñanza primaria universal, mientras que la meta del objetivo 3 (promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer) promueve la eliminación de las desigualdades entre los géneros en educación primaria y secundaria, para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza, para 2015.

Sin embargo, los objetivos de la comunidad internacional con respecto a la educación van más allá de la declaración del Milenio, constituyendo una referencia ineludible para la Cooperación Española los objetivos establecidos en el Marco de Acción de Dakar 2000.

Dentro del respeto a los compromisos internacionales expuestos, la prioridad de la Cooperación Española será la educación y formación básica, entendida en un sentido amplio como los conocimientos mínimos indispensables para el desenvolvimiento de la persona en la sociedad. Por tanto, no incluye únicamente la educación primaria, sino también la educación de la primera infancia, la alfabetización y educación básica de la población adulta, la formación ocupacional y la cualificación profesional elemental, y en algunos casos, la educación secundaria. Esta prioridad se reflejará en la distribución de los recursos.

2.2.2. Líneas estratégicas y actuaciones prioritarias

Para todo el conjunto de la actuación en educación se establecen como **líneas estratégicas**:

- La mejora del **acceso universal** a la educación.
- La contribución a la **finalización efectiva de los estudios**: reducción de las tasas de repetición y abandono.
- La contribución a la mejora de la **calidad** de la educación
- La **equidad** educativa: corrección de las diferencias en el acceso y calidad en función del sexo o del origen socioeconómico, cultural, lingüístico o étnico de las personas. Se atenderá prioritariamente a la situación de desigualdad en que se encuentran las niñas y mujeres, cuya eliminación constituye una de las metas de los Objetivos del Milenio.
- La **continuidad y flexibilidad del sistema educativo**: ofreciendo oportunidades educativas a lo largo de toda la vida para la población que sufre condiciones de pobreza y/o exclusión, favoreciendo el encadenamiento de los subsistemas o niveles del ciclo educativo y la intercomunicación entre los sistemas formal y no formal.

Además, se priorizará el apoyo a la elaboración y puesta en práctica de planes sectoriales de educación integrados en las estrategias de desarrollo y de reducción de la pobreza que estén orientadas a la consecución de una educación básica gratuita, obligatoria y universal. Cuando existan estos planes sectoriales, la Cooperación Española avanzará progresivamente hacia un horizonte de implicación en programas y apoyo sectorial a los sistemas públicos de educación, considerando que se trata de uno de los sectores más idóneos para la puesta en práctica de este tipo de instrumentos. El sector de educación es, asimismo, un ámbito preferente para la utilización del instrumento de canje de deuda por desarrollo.

En consonancia con las líneas anteriormente expuestas, y en el marco de la estrategia sectorial de educación, se definen unas **actuaciones prioritarias** cuya concreción se realizará en los DEP o regionales:

- Fortalecimiento de los sistemas públicos de educación, garantizando la complementariedad de los proyectos educativos financiados con las políticas públicas de educación. Además, se fortalecerán los mecanismos que faciliten la participación social en los procesos de definición de las políticas públicas.
- Fortalecimiento de la comunidad escolar, en la que se integran todos los actores del sistema educativo, y apoyar la inserción de la escuela en el contexto socio comunitario, favoreciendo su papel como impulsora del desarrollo.
- Apoyo al acceso y finalización de los estudios de educación primaria, con especial atención a las niñas. Este apoyo se efectuará a través de la "Iniciativa de Vía Rápida de la Educación Para Todos" (FTI, siglas en inglés) cuando el país se encuentre dentro de los beneficiarios de la misma. Los mecanismos de participación de España en la FTI se decidirán en función de la situación de cada país y de la propia evolución de los instrumentos de la Iniciativa. En aquellos países que no estén incluidos en la FTI, la educación primaria se apoyará por medio de otros instrumentos.

Fotografía: AECI

- Capacitación básica de personas jóvenes y adultas, mediante programas de alfabetización y educación básica, observando especialmente, también en este caso, la situación y necesidades de niñas y mujeres.
- Apoyo a la educación secundaria, en aquellos países con índices razonables de finalización de la educación primaria.
- Formación profesional y ocupacional, a través del apoyo al establecimiento, por un lado, de sistemas reglados y mercados regulados de formación profesional, y, por otro, de programas destinados a la formación para el trabajo de personas jóvenes y adultas excluidas del sistema de educación formal. En ambos casos, se velará por una correcta adaptación de los mismos a las posibilidades del mercado laboral.
- Fortalecimiento institucional, apoyando las iniciativas incluidas en los Planes de Educación de los países del Sur, para la elaboración de normativas de ordenación general del sistema educativo, diseño curricular, apoyo a la mejora de la capacidad de gestión de los sistemas públicos de educación, a los procesos de reforma educativa y, en su caso, de descentralización.
- Mejora de la formación y condición del profesorado y del personal educativo: de cara a una mejor calidad educativa, se llevarán a cabo actuaciones de formación inicial y docente del profesorado, del personal directivo y de personal de asesoría pedagógica, así como actividades tendentes a la mejora de su situación socio-laboral.
- Introducción de nuevas tecnologías de la comunicación y la información en los sistemas educativos cuando se trate de tecnologías apropiadas, de no exclusividad, sostenibles y adaptadas a las necesidades reales del sistema educativo correspondiente, teniendo en cuenta la dotación de habilidades para su utilización y mantenimiento.
- Fortalecimiento de la educación superior. La Cooperación Española procederá a la revisión de sus instrumentos (Programas de Becas, Lectorados, Programa de Cooperación Interuniversitaria, entre otros) de cara a su adaptación a los criterios y prioridades formuladas en el presente Plan Director y a las estrategias de desarrollo elaboradas por los países destinatarios de la ayuda. En este campo, los objetivos serán la creación de capacidades para la docencia y la investigación, y el fortalecimiento de las funciones de las instituciones de educación superior y de los centros de investigación.
- Integración del deporte en el ámbito educativo, fomentando la universalización de la práctica deportiva, estableciendo mecanismos de mejora en la formación de técnicos y diseño de materiales didácticos, y fomentando el intercambio de buenas prácticas entre países, con la inclusión de la lucha contra el dopaje.

2.3. Salud

2.3.1 La salud como derecho humano y el fortalecimiento de los sistemas públicos de salud

En el presente Plan Director se entiende que la salud es un derecho fundamental del ser humano y una condición clave para una vida digna.

La mejora de la salud de las personas está estrechamente relacionada con la dinámica de desarrollo, y su carencia es una de las expresiones definitorias de la pobreza. Por una parte, la salud constituye una condición indispensable para que se desplieguen las posibilidades de progreso de los pueblos y, por otra, su mejora es un objetivo de desarrollo en sí mismo, pues amplía las capacidades de las personas para poder gozar de una vida larga y saludable. Inversamente, la enfermedad provoca una vulnerabilidad que disminuye la capacidad de desarrollo y repercute sobre la productividad y formación de los recursos humanos activos.

España suscribe las áreas prioritarias en salud establecidas en la Declaración del Milenio: la salud infantil, la salud materna, el combate del VIH/Sida, la malaria, la tuberculosis y otras enfermedades, y el fomento de una asociación global para el desarrollo. Del mismo modo, y con el objetivo específico de paliar el grave problema que supone la falta de acceso a la salud, el Estado español asume la estrategia definida por la Organización Mundial de la Salud en la Declaración de Alma-Alta (actual Kazajistán), en 1978, de la Atención Primaria de Salud (APS), en la que se adopta la meta de "Salud para todos y todas", basada en los principios de equidad y acceso universal de los servicios básicos de salud mediante un enfoque multisectorial y participativo para resolver los problemas sanitarios, por lo que excede el campo de la sanidad, con componentes que incidan en determinantes con un mayor impacto en la vida de la comunidad.

La APS tiene 9 componentes que se deben desarrollar de manera integral para conseguir su objetivo de mejora de la salud:

- Promoción de la salud.
- Atención materno infantil.
- Inmunizaciones.
- Saneamiento ambiental, y control y tratamiento de Agua.
- Salud y vivienda.
- Control de excrementos y basuras.
- Alimentación y nutrición adecuada.
- Prevención y control de enfermedades endémicas y
- Suministro de medicamentos esenciales.

El acceso a los servicios de salud constituye un derecho de la ciudadanía y un bien público global, por lo que corresponde a los poderes públicos la responsabilidad de ofrecer un buen funcionamiento de los mismos a la población. De este modo, y en correspondencia con los compromisos internacionales, **será prioridad de la Cooperación Española fortalecer los sistemas de atención pública en salud** con el objetivo prioritario de reducir la muerte por enfermedad materna e infantil, y de revertir la incidencia de enfermedades prevenibles y olvidadas.

Asimismo, la sociedad civil de los países destinatarios de la ayuda juega un papel fundamental a la hora de complementar la actuación de los sistemas de atención pública. En tal sentido, la Cooperación Española trabajará en el fortalecimiento y desarrollo de las capacidades de la sociedad civil con vistas a su participación en el proceso de mejora de la salud, en la identificación de necesidades, promoción de hábitos de vida saludables y otros aspectos relacionados con la promoción de la salud y el resto de componentes de la APS.

Se apoyarán prioritariamente las actuaciones en el nivel de **atención primaria, bajo los principios de acceso universal, equitativo y sostenible.**

Para cumplir con los compromisos de alineamiento, armonización y coordinación, las actuaciones de la Cooperación Española en salud se alinearán con las Estrategias nacionales de desarrollo de los países, y con las prioridades y planes sectoriales definidas por éstos, para que cada Estado sea el garante y responsable del acceso de la población a la atención de salud. En todos los casos, la Cooperación Española asegurará que las acciones en este sector vengan determinadas prioritariamente por los condicionantes de salud y las necesidades sanitarias de cada país o región, según los perfiles epidemiológicos e indicadores sanitarios.

Se contribuirá a la utilización de enfoques regionales para trabajar en la lucha contra enfermedades prevalecientes, utilizando instrumentos de coordinación regional y regionalización de actividades, como el Programa VITA de la AECI.

El diseño de las intervenciones contemplará las diferencias en los patrones de enfermedad de hombres y mujeres, en el acceso a los recursos de atención primaria en general, y analizará los condicionantes de género que explican estas diferencias en cada cultura, para proponer estrategias y actuaciones concretas que contribuyan a disminuir las desigualdades de género. Asimismo, se considerarán los sistemas tradicionales de salud de las culturas locales.

La Cooperación Española apoyará los instrumentos y mecanismos que contribuyan a la armonización con otros donantes en cooperación sanitaria, tales como el enfoque sectorial. Este apoyo será complementado con proyectos de cooperación sanitaria, siempre en el marco de las estrategias nacionales de salud.

España participará activamente en los OOII en la definición de los nuevos planes y estrategias internacionales del sector salud.

Asimismo, se promoverá la coordinación entre los distintos actores de la Cooperación Española por medio de los órganos e instrumentos necesarios, contribuyendo a la utilización del Programa VITA de cooperación en salud para África, impulsado por la AECI en enero 2004 como un mecanismo de coordinación y complementariedad entre actores españoles en cooperación sanitaria en continente.

Entre los actores públicos españoles, el Ministerio de Sanidad y Consumo tendrá un papel destacado como interlocutor especializado que puede colaborar con las Comunidades Autónomas (CCAA), con los organismos multilaterales y las agencias internacionales especializadas en salud, con las autoridades sanitarias de los Ministerios de Sanidad de los países objeto de la Cooperación, y en el seno de las Comisiones Mixtas o Convenios de Colaboración. Se fomentará el trabajo con las CCAA, a través de sus Consejerías de salud, con experiencia sólida en la descentralización de las competencias sanitarias, y también con las EELL. Se potenciará asimismo el papel de las distintas instituciones sanitarias españolas y su experiencia en salud, en la aportación de asistencia técnica. Considerando la especialización y la trayectoria de las ONGD sanitarias españolas, se trabajará con éstas en la realización de intervenciones sanitarias, con la capacidad de contar con una estrecha colaboración con la sociedad civil local.

En el marco de las políticas de comunidad saludable, en colaboración con otras administraciones con competencias en la materia, se considerará la salud animal y vegetal, cuyo deterioro dificulta la consecución de objetivos en los planes de salud pública, incidiendo de forma prioritaria en la educación de la población para unas buenas prácticas ganaderas y de manipulación de alimentos.

2.3.2 Líneas estratégicas y actuaciones prioritarias

En el marco de los consensos internacionales citados y de la Estrategia de la Cooperación Española en Salud (2003), misma que será objeto de revisión a partir de la puesta en marcha del presente Plan Director, se definen las siguientes líneas estratégicas y actuaciones prioritarias:

- **Fortalecimiento institucional de los sistemas públicos de salud**

  El fortalecimiento institucional de los sistemas nacionales de salud es fundamental para garantizar que las instituciones públicas sanitarias, con una participación activa de la población, tengan la capacidad de ejercer su rectoría y control para asegurar la cobertura, la equidad, la sostenibilidad y el impacto positivo de las acciones en salud. Se apoyarán prioritariamente las siguientes actuaciones:

  - Fortalecimiento del liderazgo, apoyo de asistencia técnica y acompañamiento en las labores de planificación y gestión de los Ministerios de Sanidad y de las instituciones públicas sanitarias.
  - Apoyo y acompañamiento en los procesos de descentralización de los servicios sanitarios para la mejora en el acceso universal a los cuidados sanitarios.
  - Refuerzo de los Sistemas de Gestión de la Información y Vigilancia Epidemiológica.
  - Mejora en la capacidad de los programas nacionales de inmunización.
  - Apoyo a las direcciones de recursos humanos de los Ministerios de Sanidad, y a la formación de los mismos en salud, tanto en áreas asistenciales como en las de planificación y gestión. Se prestará especial consideración a las estructuras institucionales de los países para evitar la fuga de profesionales nacionales hacia el exterior.
  - Refuerzo de las instituciones públicas de salud: escuelas de salud pública, universidades, etc.
  - Apoyo a iniciativas regionales y sectoriales en materia de salud.

- **Mejora de la salud sexual y reproductiva, y reducción de la mortalidad materna**

  La salud sexual, encaminada a la mejora de la vida y de las relaciones personales, y los servicios de salud sexual no deben estar meramente orientados al asesoramiento y la atención en materia de reproducción y de enfermedades de transmisión sexual. La salud reproductiva es un estado general de bienestar físico, mental y social, y no de mera ausencia de enfermedades o dolencias, en todos los aspectos relacionados con el sistema reproductivo y sus funciones y procesos. La atención a la salud reproductiva es el conjunto de métodos, técnicas y servicios que contribuyen a la salud en general y al bienestar reproductivo en particular, al evitar y resolver los problemas relacionados con la salud reproductiva.

  La Conferencia de El Cairo (1994), estableció que las personas deben ser capaces de disfrutar de una vida sexual satisfactoria y sin riesgos, y de procrear con la libertad de decidir hacerlo o no hacerlo, cuándo y con qué frecuencia. Los hombres y las mujeres tienen el derecho a obtener información y a acceder a métodos seguros, eficaces, asequibles y aceptables, de su elección, para la regulación de la fecundidad, que no estén legalmente prohibidos, así como el derecho a recibir servicios adecuados de atención a la salud que permitan los embarazos y los partos sin riesgos.

Las acciones de la Cooperación Española en este ámbito se guiarán por el respeto y la defensa de los derechos sexuales

y reproductivos de las mujeres y los hombres, protegidos por la legislación internacional, contemplando todo el ciclo de vida sexual de las personas. Se prestará especial atención a la salud maternal. Las actuaciones prioritarias en este campo son:

- Mejora de la atención ginecológica de las mujeres, reconociendo sus necesidades sanitarias a lo largo del ciclo de su vida.
- Educación sexual y campañas de información y sensibilización, tanto para mujeres como para hombres, sobre planificación familiar, facilitando información y acceso a métodos de planificación.
- Actividades para promover la participación y corresponsabilidad de los hombres en la salud sexual y reproductiva, paternidad, planificación familiar, salud prenatal, materna e infantil, prevención de enfermedades de transmisión sexual y educación.
- Servicios de control prenatal y atención neonatal y post-natal.
- Atención básica a las madres por personal capacitado y acceso a estructuras sanitarias con alto nivel resolutivo.
- Mejora de la accesibilidad de las instalaciones sanitarias para las mujeres.
- Atención ginecológica para prevenir Infecciones de Transmisión Sexual y otras complicaciones derivadas del embarazo.
- Apoyo a los Programas de lucha contra la Mutilación Genital Femenina.

- **Mejora de la salud infantil**

La infancia es uno de los colectivos más vulnerables a la enfermedad y la muerte. La mayor parte de las muertes infantiles se producen antes de los 5 años, y la gran mayoría de ellas por causas evitables mediante la aplicación de medidas mínimas de prevención. Para reducir la mortalidad infantil, es necesario apoyar programas neonatales integrales:

- Prevención y control de las enfermedades relacionadas con la infancia y que causan mayor morbilidad y mortalidad en menores de 5 años: malnutrición, enfermedades respiratorias, diarreas, paludismo y sarampión.
- Apoyo a los programas de vacunación, nutrición infantil y de educación para la salud en el medio escolar.
- Favorecer procesos de formación y capacitación de las comunidades para que prevengan y eviten enfermedades infantiles.
- Atención neonatal y formación de personal sanitario que atiende los partos.
- Desarrollo e Investigación de formulaciones pediátricas para tratar las enfermedades más prevalecientes en la infancia.
- Programas de atención especial a los niños y niñas huérfanos a causa del Sida.

- **Lucha contra enfermedades prevalecientes y olvidadas**

La cobertura de enfermedades prevalecientes en los países en desarrollo es una actuación prioritaria de la Cooperación Española. Entre estas enfermedades sobresalen el VIH/SIDA, la Malaria y la Tuberculosis, así como las enfermedades olvidadas.

Las actuaciones prioritarias para luchar contra estas enfermedades son las siguientes:

- Prevención: Educación, información, comunicación y formación del personal sanitario y no sanitario.
- Diagnósticos y tratamientos accesibles y eficaces.
- Mejora del acceso a los Sistemas de Salud de toda la población, en especial las zonas rurales.
- Apoyo a los Programas Nacionales de Gestión de la Información y Vigilancia Epidemiológica.
- Mejora de los programas nacionales de inmunización en su capacidad y cobertura, mediante la vacunación y la introducción de nuevas vacunas; mejora de los mecanismos de seguridad en la administración de vacunas.
- Apoyo y promoción de investigación sobre enfermedades, especialmente VIH/Sida, Tuberculosis y Malaria, prevalecientes en países de renta baja. Desarrollo de nuevas herramientas y estrategias de prevención, diagnóstico y tratamiento de estas enfermedades.

Para combatir éstas enfermedades se establecen unas actuaciones prioritarias específicas para la Cooperación Espoañola.

a. Lucha contra el VIH/Sida, Tuberculosis y Malaria

Además de participar coordinadamente en el Fondo Global de lucha contra el Sida, Tuberculosis y Malaria. Algunas, las actuaciones prioritarias dirigidas a apoyar de un modo sistemático son las siguientes:

- **VIH / Sida:**

La prevención y tratamiento del VIH/Sida requiere una consideración integral de la enfermedad, considerando especialmente la creciente vulnerabilidad de las mujeres y las niñas hacia la infección, debido al mayor riesgo que presentan a nivel biológico, y por la frecuente falta de acceso a educación, información y posibilidad de decisión sobre su salud sexual y reproductiva.

- Programas de educación e información para hombres y mujeres de prevención de la transmisión, educación para la salud, reducción del estigma y la discriminación de las personas que viven con Sida.

- Ampliación al máximo del acceso a la asistencia integral, lo que requiere actividades de promoción de hábitos saludables, de prevención, de tratamiento y asistencia a enfermos terminales, mediante el apoyo con recursos humanos, técnicos y económicos.
- Asesoría pre y post test. Tratamiento antirretroviral adecuado y asequible.
- Investigación y desarrollo (I+D) de nuevas estrategias de prevención, diagnóstico, monitorización y tratamiento, como fórmulas pediátricas y Combinaciones a Dosis Fija de antirretrovirales.
- Formación de personal sanitario y no sanitario en prevención, tratamiento y consecuencias del VIH/Sida.
- Sensibilización sobre el impacto del Sida en los recursos humanos de los sistemas sanitarios.
- Atención a la población infantil huérfana.

- **Malaria:**
  - Apoyo a Programas mundiales de combate a la enfermedad, y priorización de ésta en las acciones españolas de salud, con especial atención a la población infantil y a la prevención de malaria durante el embarazo.
  - Fomento de alianzas con el sector privado para asegurar la sostenibilidad de los tratamientos y el suministro de mosquiteras.
  - Facilitar el tratamiento adecuado (Terapias combinadas con artemisina) para evitar la aparición de resistencias.
  - Facilitar el suministro y distribución de mosquiteras tratadas con insecticida.
  - Contribución a los Programas de Información, Educación y Comunicación para sensibilizar a la población.
  - Apoyo a las labores de investigación en salud, específicamente sobre malaria.

- **Tuberculosis:**
  - Contribución al Plan Mundial para detener la Tuberculosis.
  - Asegurar que cada paciente con tuberculosis tenga acceso a un diagnóstico, tratamiento y cura eficaces.
  - Afrontar los desafíos de las amenazas emergentes, (TB multirresistente, seguimiento y evaluación de la estrategia DOTS e impacto de la TB relacionada con el VIH), para detener la transmisión de la tuberculosis.
  - Reducir los efectos sociales y económicos discriminatorios de la tuberculosis.
  - Promocionar la investigación y desarrollo de nuevas herramientas y estrategias preventivas, diagnósticas y terapéuticas para erradicar la tuberculosis.

b. Enfermedades olvidadas: son aquellas que tienen una gran carga de morbilidad y mortalidad a nivel mundial, por inaccesibilidad de las poblaciones más afectadas a tratamientos seguros y a medidas de prevención y control adecuadas. Ejemplos de enfermedades son: Leishmaniasis, tripanosomiasis africana, enfermedad de Chagas, Dengue, Fiebres hemorrágicas, Lepra y Úlcera de Buruli, Parasitosis intestinales, etc..

Estas enfermedades se abordarán de manera integral, incidiendo: en su prevención, en el desarrollo de nuevos fármacos (I+D) como alternativa a los actuales medicamentos poco accesibles y eficaces, y en la formación del personal sanitario y no sanitario.

c. Acceso a Medicamentos esenciales: la meta 17 del objetivo 8 de los ODM asume el compromiso de proporcionar a los países en desarrollo el acceso a los medicamentos esenciales, que son una selección de medicamentos necesarios para satisfacer las necesidades sanitarias de la mayoría de la población. La Cooperación Española, en el sector salud, apoyará sistemas que aseguren el acceso a medicamentos adecuados, seguros y eficaces, para lo que se apoyarán las siguientes iniciativas:

- Las estrategias internacionales dirigidas a conseguir precios equitativos para los medicamentos: incentivar políticas de genéricos y de precios diferenciales.
- Apoyo a la producción local de medicamentos y al desarrollo de sistemas de compra y distribución regionales e internacionales.
- Asistencia técnica a los países en desarrollo para hacer el mejor uso de las posibilidades que el Acuerdo de los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual (ADPIC) y la Declaración de Doha ofrecen para proteger la salud de sus ciudadanos, fomentando que los sistemas de patentes primen la innovación real y permitan el acceso a los medicamentos.
- Apoyo al sector público y estímulo al sector privado en I+D de nuevas estrategias terapéuticas.

2.4. Protección de colectivos en situación de mayor vulnerabilidad

2.4.1 Apoyo a los sectores más vulnerables

Las actuaciones de cooperación para el desarrollo deben **prestar especial atención a aquellos sectores poblacionales que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad y que sufren procesos más acusados de exclusión y marginación social**. Entre estos colectivos se encuentran la infancia y primera juventud, las personas discapacitadas y la tercera edad.

La pobreza sigue siendo la causa principal de millones de muertes infantiles prevenibles cada año, y provoca que decenas de millones de niños y niñas pasen hambre, no vayan a la escuela o sean víctimas de explotación laboral infantil. Dado que las bases de la salud y el bienestar de una persona se establecen durante los primeros años de vida, la primera infancia es el momento más oportuno para quebrar el ciclo de la pobreza. Los niños y las niñas necesitan un conjunto de servicios sociales básicos que abarque una atención a la salud y nutrición de buena calidad, educación, agua potable y saneamiento adecuado, de modo que puedan crecer y plasmar plenamente su potencial, libres de enfermedades, desnutrición, analfabetismo y privaciones.

Es evidente también la difícil situación en la que están creciendo y madurando muchos jóvenes, especialmente los que pertenecen a hogares de escasos recursos, apreciable en las persistentes dificultades existentes en el acceso y permanencia en el sistema educativo, en los problemas ligados con el trabajo infantil y adolescente, en las dificultades a que se enfrentan en el plano de su salud (en particular la reproductiva), en los preocupantes nexos existentes entre juventud marginada y violencia, y en la falta de capacitación y de oportunidades para acceder al mercado laboral.

El compromiso del Gobierno Español respecto a la infancia y la juventud se sustenta en instrumentos legales, tales como el artículo 7 de la LCID (especial atención a la erradicación de la explotación laboral infantil), la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y la Convención sobre Derechos del Niño (CDN). Asimismo, ocupan un lugar destacado los Convenios de la OIT 138 (Edad Mínima) y 182 (Peores Formas de Trabajo Infantil).

El Comité de los Derechos del Niño, que es el órgano que supervisa la forma en que los Estados cumplen las obligaciones derivadas de la CDN, sostiene que "los Estados, cuando ratifican la Convención, asumen la obligación, no sólo de aplicarla dentro de su jurisdicción sino también de contribuir, mediante la cooperación internacional, a que se aplique en todo el mundo."

Por su parte, en el Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento aprobado por la Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, se recogen una serie de derechos de las personas mayores. Entre otros, que las personas de edad tengan acceso a la alimentación, agua, vivienda, vestimenta y atención de salud adecuada.

Como criterio general, se apoyará el que las políticas públicas incorporen una perspectiva generacional, con el objetivo de mejorar la calidad de vida de niños/as, adolescentes, jóvenes y ancianos/as, en cuyo marco cada sector pueda contar con las mejores y más amplias oportunidades para incorporarse plenamente al ejercicio de sus derechos de ciudadanía. Esto implicaría cambiar el enfoque predominante, caracterizado por políticas sectoriales desplegadas con pretensiones de universalidad que no están logrando atender adecuadamente a estos sectores de la población. De lo que se trata es de superar el enfoque basado exclusivamente en programas generales para estos sectores, y de tratar de incorporar estas temáticas particulares de la mejor manera posible a todas y cada una de las políticas públicas, emulando a la perspectiva de género.

Cabe señalar en este sentido, la novedosa iniciativa de la Unión Europea de incorporar en su política de cooperación para el desarrollo la protección de los derechos de la infancia como una de sus prioridades horizontales. (Declaración del Consejo y la Comisión, de 20 de noviembre de 2000, relativa a la política comunitaria de desarrollo).

2.4.2. Líneas estratégicas y actuaciones prioritarias

Serán líneas estratégicas y actuaciones prioritarias de la Cooperación Española:

- España procurará que los gobiernos concedan especial prioridad a la infancia en la elaboración de sus estrategias de desarrollo y lucha contra la pobreza, reconociendo a los niños y las niñas como titulares de derechos. Se apoyará especialmente la elaboración de planes nacionales de acción a favor de la infancia. Desde el punto de vista de las acciones positivas, se priorizarán las actuaciones dirigidas a la erradicación del trabajo infantil, la lucha contra la discriminación y la violencia contra las niñas, la atención a los niños y niñas de la calle, y los programas de acogimiento y adopción, preferentemente nacionales.

- En el campo de la atención a la juventud, se apoyará el diseño y gestión de las políticas encaminadas a la integración social, familiar y educativa de los jóvenes, a su capacitación y formación profesional para su inserción laboral, a favorecer su asociacionismo, y a la prevención de conductas de riesgo.

- En el caso de la atención a las personas mayores, se respaldarán las actuaciones encaminadas al diseño y gestión de políticas públicas de atención a este colectivo, priorizando las actuaciones destinadas al fortalecimiento de los sistemas de seguridad social y de creación y/o fortalecimiento de los sistemas públicos de pensiones.

- Con relación a las personas discapacitadas, las actuaciones prioritarias serán aquellas encaminadas a procurar una atención médica y sicológica especializada favorecedora de la recuperación de capacidades físicas y síquicas, y a la integración familiar, educativa y socio-laboral. En este sentido, es necesario

destacar el Convenio de la OIT nº159, Readaptación Profesional y el Empleo, ratificado por España.

- En relación con los sectores sociales en riesgo de exclusión, se apoyarán las iniciativas que ayuden a su inserción sociolaboral, procurando el traslado de experiencias exitosas.

2.5. Habitabilidad básica

2.5.1. Contexto y nuevos enfoques

Sumarse a los esfuerzos de la comunidad internacional orientados a **mitigar carencias de habitabilidad básica y de cobijo en asentamientos humanos precarios** constituye un reto y una prioridad para la Cooperación Española.

El concepto de habitabilidad se extiende a todas las demandas residenciales: **no sólo a las meras viviendas, sino también al entorno externo de su red de espacios públicos**, con los sistemas locales de las distintas infraestructuras y servicios que, en su conjunto, conforman los asentamientos, urbanos o rurales.

Una parte sustantiva del actual proceso mundial de habitabilidad está fuera de control, como se comprueba al observar los asentamientos informales del mundo menos desarrollado, que ocupan suelos de propiedad ajena, la mayor parte en lugares urbanísticamente inaceptables y en situación de crónica vulnerabilidad frente a desastres naturales. Además, se construye espontáneamente, utilizando materiales inadecuados y prescindiendo de los servicios e infraestructuras elementales de agua, saneamiento y otros. Naciones Unidas estima que más de un tercio de la población mundial –2.000 millones de personas– no tiene cubiertas sus necesidades elementales de cobijo y residencia.

Fotografía: AECI

Tanto la Cumbre de las Ciudades, Hábitat II (Estambul, 1996) como la Declaración del Milenio han fijado los dos objetivos generales –vivienda adecuada para todos y asentamientos humanos sostenibles en un mundo en proceso de urbanización– y la meta concreta de "mejorar considerablemente la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios para el año 2020" (meta 11 de la Declaración del Milenio).

Desde la Cooperación Española se asume que alcanzar un nivel elemental de habitabilidad resulta el camino más razonable para que centenares de millones de personas que viven en la precariedad residencial accedan, en el medio plazo. a mejores condiciones de vida. Es aquí donde la Habitabilidad básica muestra su gran potencial de esperanza y transformación, no sólo de las estructuras materiales precarias, sino también de la población que en ellos habita, mediante su capacitación laboral en los procesos de autoproducción y auto-construcción de los lugares que habitan.

2.5.2 Líneas estratégicas y actuaciones prioritarias

Son dos las **líneas estratégicas** que seguirá la Cooperación Española en la consolidación de habitabilidad básica para la población más necesitada:

- **La urbanización nueva**: promover la existencia de suelo adecuado en parcelas urbanizadas y construcciones elementales.
- **Mejoramiento de áreas rurales precarias, así como de tugurios o barrios marginales.**

Serán **actuaciones prioritarias**:

- El apoyo a la ordenación territorial y planificación urbanística.
- Construcción y/o mejora de equipamiento público: dispensarios, escuelas, lavaderos, áreas recreativas, centros comunitarios de comunicación, mercados, iluminación pública, etc.
- Instalación o ampliación del suministro de agua, saneamiento y alcantarillado.
- Suministro de electricidad en las viviendas, preferentemente con fuentes renovables.
- Integración de la energía del sol, del viento, del agua y de la biomasa en los asentamientos humanos.
- Edificación eficiente en el plano energético y medioambiental.

- Habitabilidad y servicios básicos en situaciones de emergencia.
- Servicio de recogida y tratamiento de residuos sólidos.
- Creación y/o mejora de accesos, escaleras, caminos, vías vehiculares y pasarelas.
- Construcción de soluciones habitacionales.
- Ampliación de alojamientos con hacinamiento crítico.
- Consolidación de las estructuras de viviendas con patologías graves.
- Reparación de cubiertas y suelos.
- Equipamiento de agua, saneamiento y luz domiciliaria.
- Señalización y nominación de calles y plazas.
- Disminución de la vulnerabilidad en lugares públicos y en viviendas en riesgo.

El Programa de Preservación de Patrimonio debe avanzar hacia la integración del concepto de habitabilidad básica, tanto desde sus actuaciones de planificación y formación como en lo relacionado con el uso social del patrimonio tangible e intangible, cuya recuperación constituyen objeto fundamental de su actuación.

Se estudiará la integración de la habitabilidad básica en el marco de la revisión de estrategias sectoriales, posterior a la aprobación del Plan Director.

2.6. Acceso al agua potable y saneamiento básico

2.6.1. El agua como derecho. Un enfoque multisectorial

El Plan Director opta por dedicar un espacio propio al tema agua y saneamiento, cuyo tratamiento tiene sin duda un enfoque multisectorial: agua es salud, es fundamental para alcanzar la seguridad alimentaria, es desarrollo productivo, es habitabilidad digna, es un recurso natural cuya preservación es imprescindible.

El acceso al agua es un derecho humano, reconocido por las Naciones Unidas como uno de los derechos económicos, sociales y culturales. Pero no es un derecho cualquiera, porque la posibilidad de su ejercicio condiciona el disfrute de otros derechos, incluido el derecho a la vida. La Observación General Nº 15 aprobada por el ECOSOC, y que interpreta el contenido jurídico del derecho humano a la alimentación lo relaciona directamente con la realización efectiva del derecho humano a la alimentación.

Al inicio de la "Década del Agua" de la ONU en 1981, cerca de 1.900 millones de personas no tenían acceso a agua potable y 2.000 millones no lo tenían a saneamiento adecuado. Más de veinte años después, estas cifras son de 1.100 millones (una sexta parte de la población mundial) sin acceso al agua potable y 2.400 millones (una tercera parte de la población mundial) sin saneamiento adecuado, según la OMS. Esta situación tiene unos resultados directos sobre la mortalidad infantil, estimándose entre 3 y 4 millones

Fotografía: Jesús Carrasco

de niños y niñas menores de cinco años que mueren anualmente (10.000 cada día); por otro lado, alrededor de 10 personas adultas mueren cada 60 segundos debido a enfermedades relacionadas con el agua. Además, se ha calculado que un 85% de todas las enfermedades en el mundo en desarrollo se pueden asociar con la falta de acceso al agua potable y un saneamiento inadecuado.

Ante esta situación, los líderes internacionales reunidos en la Cumbre del Milenio, propusieron una nueva meta a cumplir antes del año 2015, con el objetivo de reducir hasta la mitad el número de personas en el planeta sin acceso al agua potable. Este esfuerzo implicaría la provisión de agua potable a 93 millones de personas cada año (unas 275.000 diariamente) en los próximos 15 años, personas afectadas por la hambruna y por distintas manifestaciones de pobreza, que viven en lugares asolados por las sequías, y en un medio ambiente degradado.

El agua no ha sido contemplada como una línea de intervención prioritaria dentro de la política española de cooperación internacional, por lo que España no ha desplegado hasta el momento las potencialidades que tiene en este ámbito específico de actuación. El cambio en tal estado de cosas comenzará por la elaboración, en el más breve plazo posible, de una **Estrategia de la Cooperación Española de Agua y Saneamiento**.

2.6.2. Líneas estratégicas y actuaciones prioritarias

La Cooperación Española dirigirá sus esfuerzos a **reducir el número de personas sin acceso al agua potable y al saneamiento básico**. Se desarrollarán intervenciones que no sólo estén basadas en la necesaria dotación de infraestructuras y equipos, sino que permitan un manejo integral del agua y saneamiento en su vertiente ambiental, en la seguridad alimentaria, nutrición y salud, garantizando el aumento de capacidades individuales y colectivas para la conservación y gestión sostenible del recurso.

Serán actuaciones prioritarias:

- Apoyo al diseño e implementación de políticas y normativas comunitarias, locales, nacionales e internacionales que aseguren el acceso equitativo al agua y su uso eficiente.
- La protección de recursos hídricos y la gestión de éstos con criterios de sostenibilidad medioambiental.
- La gestión de la demanda y la formación de capital humano para el manejo del recurso.
- La educación y capacitación comunitaria para el adecuado uso del agua y para el mantenimiento y gestión de los sistemas de agua, saneamiento y depuración.
- La aplicación de tecnologías apropiadas que permitan la sostenibilidad de las infraestructuras.
- El apoyo a la calidad ambiental de la industria a través de la incorporación de medidas de minimización de residuos en origen y eco-eficiencia que prevengan la producción incontrolada de contaminantes.
- El tratamiento de residuos en tres ámbitos:
  - Desarrollo de planes viables de gestión de residuos sólidos urbanos.
  - Recogida y tratamiento de efluentes de aguas residuales urbanas.
  - Tratamiento de residuos tóxicos y peligrosos.

En la medida en que se abre un campo de acción amplio para el conjunto de actores del sistema de cooperación español, es posible promover una mayor coordinación que esté basada en las ventajas comparativas que los agentes, tanto privados como públicos, presentan. Se estimulará la participación en programas conjuntos donde, tanto la AGE como las Administraciones Públicas descentralizadas y las ONGD y empresas, puedan compartir responsabilidades en función de las características del programa. En todo caso, será necesario insistir en el especial papel que los gobiernos de los países en desarrollo, no sólo el Estado central sino el resto de los organismos regionales y municipales, deben tener a la hora de la gestión pública de un servicio básico para la promoción del desarrollo.

Aumentar las capacidades económicas

3. Sector: promoción del tejido económico y empresarial

3.1. Un desarrollo económico sostenible

Las políticas de desarrollo basadas en la estabilidad macroeconómica, la liberalización de los mercados y la atracción de inversiones privadas han resultado insuficientes para mejorar la situación que viven los países en desarrollo. Es incuestionable que este tipo de políticas han tenido una serie de efectos positivos, entre otros, el incremento de los ingresos por exportación y de los flujos de comercio y capital entre los países. Además, el crecimiento económico sostenido de las iniciativas empresariales ha ayudado a generar puestos de trabajo e ingresos para las personas en situación de pobreza. El crecimiento también genera ingresos públicos para financiar programas de desarrollo y protección social, y para fortalecer el marco institucional y la infraestructura física necesaria para hacer más eficientes los mercados.

Sin embargo, y por lo general, la aplicación de este tipo de políticas en estos países ha mostrado insuficiencias y limitaciones en lo que

se refiere al reparto de los frutos del crecimiento y la distribución de la riqueza. Como se señala en la Declaración de Barcelona de septiembre de 2004, la experiencia internacional nos muestra que la calidad institucional –como el respeto a la ley y a los derechos de propiedad, privados y colectivos-, una economía de mercado que mantenga un equilibrio entre mercado y Estado, y la atención a la distribución de la renta son la base de las estrategias de desarrollo con mayor éxito. La misma experiencia nos muestra que un endeudamiento elevado –tanto público como privado-, un sistema bancario escasamente regulado y una política monetaria laxa son serios obstáculos para el desarrollo. Estas prácticas, no sólo no estimulan el crecimiento a medio plazo, sino que pueden exponer a las naciones a crisis que conlleven tremendos costes, especialmente para las personas en situación de pobreza. Para que los países en desarrollo prosperen, deben seguir unas políticas financieras, monetarias, fiscales y de endeudamiento prudentes.

Es necesario precisar que el menor grado de aprovechamiento de los efectos positivos del proceso de globalización, en el caso de las economías más débiles y vulnerables, tiene que ver con la reducida participación de éstas economías en dicho proceso, tanto en el comercio internacional como en la atracción de inversiones directas extranjeras. En cuanto a los países en desarrollo que se han integrado en mayor medida en la globalización, es necesario garantizar que esa integración se realice de manera que se obtengan los mayores beneficios en términos de desarrollo sostenible.

Las políticas económicas juegan un papel muy importante. Sin embargo, para que dichas políticas contribuyan a una mayor integración en la economía mundial que resulte beneficiosa para el crecimiento y la igualdad, éstas no deberán limitarse a la apertura y liberalización de mercados, sino combinarse con reformas estructurales completas y bien instrumentadas, en el marco de una estrategia global de desarrollo sostenible.

Dichas políticas deberán desarrollar unas condiciones positivas, en el ámbito nacional, que favorezcan las inversiones nacionales o extranjeras, el desarrollo de las empresas y su participación en el comercio internacional. En particular, a través de políticas macroeconómicas sólidas, instituciones y reglamentaciones eficaces, inversión en infraestructuras y capital humano y, en general, mediante el desarrollo de todos aquellos factores que determinan la competitividad de un país.

Fotografía: AECI

Por su parte, el Consenso de Monterrey, que refleja el acuerdo de la comunidad internacional tras la Conferencia de Financiación para el Desarrollo, declaró que cada país es responsable de su propio desarrollo económico y social. No obstante, las economías nacionales están ahora interrelacionadas con el sistema económico mundial; entre otras cosas las oportunidades de comercio e inversión pueden ser una ayuda para los países en su lucha contra la pobreza.

No existe una única política económica que pueda garantizar un crecimiento sostenido. Los países que han conseguido llevar a cabo un crecimiento económico sostenido han hecho frente a distintos tipos de obstáculos y han adoptado diferentes políticas sobre regulación, exportaciones, promoción industrial, innovación tecnológica y adquisición de conocimiento. Estas estrategias nacionales tienen, sin embargo, características comunes, al tratarse de países que han combinado la apertura y la liberalización con reformas estructurales, lo que les ha permitido integrarse con éxito en el comercio y la economía internacional, en el marco de normas económicas internacionales.

Considerando este marco, los países han de tener la libertad de diseñar políticas adaptadas a sus circunstancias específicas. Las organizaciones financieras internacionales, así como las agencias de ayuda al desarrollo, deben alentar esta posibilidad.

Tanto Barcelona como Monterrey señalan la importancia que tienen para el desarrollo el sector privado y las diversas fuentes de financiación, como son: movilización de recursos internos, de inversión extranjera y otros flujos privados; expansión del comercio internacional; incremento de la AOD; financiación sostenible de la deuda; y fortalecimiento de la coherencia y consistencia de los sistemas monetario internacional, financiero y comercial en apoyo al desarrollo.

Teniendo en cuenta estas orientaciones y consensos internacionales, la Cooperación Española, dirigida a aumentar las capacidades económicas atenderá, preferentemente, a estos seis aspectos: **apoyo a la micro y pequeña empresa y a la empresa de economía social; fortalecimiento de los sectores productivos; dotación de infraestructuras; fortalecimiento de las capacidades institucionales; apoyo a la inserción internacional; y apoyo a las cooperativas de comercio justo**.

Un aspecto que se considera imprescindible para aumentar las capacidades económicas de los países en desarrollo es el apoyo a una mayor integración de estos países en la economía mundial. Para ello es necesario: ampliar el tamaño de sus mercados, (eliminando las barreras comerciales por parte de los países desarrollados a

los productos elaborados en los países en desarrollo y mediante procesos de integración regional), hacer más sostenible su deuda externa y ampliar su participación e influencia en los OOII.

Se impulsará la elaboración consensuada de una Estrategia de la Cooperación Española de Promoción del Tejido Económico, en la que se definirán de forma precisa los objetivos y se proporcionará un marco coherente en el que integrar la acción de los diferentes instrumentos y agentes de la cooperación.

Como principio orientador general, todas las actuaciones apoyadas por la Cooperación Española en estos ámbitos deberán ir acompañadas de estudios previos sobre sus repercusiones en el desarrollo humano sostenible.

3.2. Líneas estratégicas y actuaciones prioritarias

a. Apoyo a la micro y pequeña empresa, y a la empresa de economía social

El desarrollo económico sostenible depende de la existencia de un sector privado dinámico. Sin embargo, son frecuentes el establecimiento de restricciones, regulaciones arbitrarias, barreras a la competencia y otras medidas que generan incertidumbre y reducen las oportunidades e incentivos de las empresas, tanto internas como extranjeras, a invertir y generar empleo.

Por este motivo, la Cooperación Española ha de contribuir a fomentar que los gobiernos de los países en desarrollo tomen conciencia de la importancia de mejorar su clima de inversión, lo que requiere, en la mayoría de los casos, la modificación de leyes y políticas. Entre las medidas a adoptar cabe destacar:

- El apoyo a las políticas públicas destinadas a potenciar un sector privado eficiente y competitivo, mediante una **mejora del entorno regulatorio y del grado de competencia en los mercados**. En este sentido, debe resaltarse la importancia de la financiación de inversiones en infraestructuras y de pequeñas y medianas empresas, así como el desarrollo de un eficiente mercado de capitales. Adicionalmente, se ha de promover el diálogo entre sector privado, sector público, sociedad civil y OOII, con objeto de establecer una visión común y de identificar acciones conjuntas en el ámbito del desarrollo del sector privado.
- Es asimismo esencial la consecución de un tejido económico fuerte y adecuado, en el que tengan un papel importante las micro y pequeña empresas (mipyme) y las empresas de economía social, las cuales deben ser objetivo prioritario de cualquier política de fortalecimiento del sector privado.

La Cooperación Española llevará a cabo programas de desarrollo empresarial que atiendan de forma integral los problemas a los que se enfrentan las mipymes y las empresas de economía social. Se priorizará el apoyo a las siguientes **actuaciones:**

- Microfinanzas: además del microcrédito, se suministrarán otros servicios financieros como los seguros, el ahorro, la intermediación de pagos, las transferencias y la asistencia técnica. La Cooperación Española actuará en esta área fundamentalmente a través del Fondo de Concesión de Microcréditos (FCM).
- Apoyo a los Servicios de Desarrollo Empresarial (SDE). Los SDE son una amplia gama de servicios que pueden ser utilizados por la empresa para evitar sus obstáculos y facilitar su crecimiento. La Cooperación Española apoyará la creación o fortalecimiento de los siguientes servicios de apoyo a la empresa:
  - Servicios de marketing, donde se incluyen, entre otros: actividades de comercialización y de acceso al mercado (ferias, estudios de mercado, etc.); control de calidad de los productos y servicios; apoyo a los procesos de certificación y de creación de denominaciones de origen protegida, etc.
  - Programas de formación en áreas relacionadas con la actividad empresarial: contabilidad, finanzas, comercialización, capacitación técnico-productiva, capacitación en gestión empresarial, responsabilidad social de la empresa y generación de empresas sostenibles.
- Apoyo al establecimiento de redes y vínculos empresariales.
- Apoyo al emprendedor, tanto individual como colectivo, estableciendo mecanismos formativos, de asesoramiento y tutelaje del proyecto empresarial.

b. Fortalecimiento de los sectores productivos

La Cooperación Española trabajará en el establecimiento de una base productiva sostenible, sólida y diversificada, de acuerdo a las necesidades y potencialidades locales, focalizando sus actuaciones en los siguientes sectores productivos:

- Agricultura: la agricultura es la mayor fuente de seguridad alimentaria y de empleo de muchos de los países en desarrollo. Las intervenciones sobre las diversas formas de propiedad y gestión de la tierra, basadas en una reforma agraria integral, desarrollo agrario, producción de alimentos agrarios y formación agraria, serán de especial relevancia para la Cooperación Española, siempre respetando los sistemas de producción tradicionales y promoviendo la biodiversidad. Además, se adoptarán medidas para evitar la discriminación de género, en especial, favoreciendo el acceso de las mujeres a la titularidad sobre la tierra.
- Silvicultura: las áreas de política forestal, desarrollo forestal, formación forestal e investigación en silvicultura serán de interés

para la Cooperación Española, dado el importante valor de los bosques como fuente de recursos para las poblaciones más vulnerables.

- Industria: se promoverán programas y proyectos dirigidos al desarrollo industrial del territorio donde se actúe. Otras actuaciones a priorizar serán el apoyo a pequeñas empresas del sector industrial, con particular atención a la industria agroalimentaria, procurando plataformas empresariales y buscando el fortalecimiento de las redes de comercio local y nacional.
- Artesanía y producción cultural: libros, discográfica, cine y documental, diseño artístico e industrial. Producción y comercialización de productos autóctonos. Servicios digitales relacionados con la creatividad y las tecnologías de la comunicación.
- Pesca: la larga tradición española en el sector pesquero dota a la Cooperación Española de un indudable valor añadido de cara a la transmisión de su experiencia a los países en desarrollo. El desarrollo de un sector pesquero sostenible, la promoción especial de la pesca artesanal, la protección de los caladeros nacionales, el desarrollo de una extracción bentónica y tectónica compatibles, la formación pesquera y los servicios pesqueros serán las principales áreas a priorizar.
- Turismo: España es una de las principales potencias mundiales en turismo. Toda esta experiencia y conocimiento es un valor añadido de gran importancia para los programas y proyectos de la Cooperación Española. Como áreas a priorizar se encuentran el turismo rural y el ecoturismo sostenibles, siempre que no supongan una agresión al entorno ni a la cultura de los habitantes de la zona. Es importante el uso de las TIC en este área, ya que ayudan a dar a conocer estos dos tipos de turismo en el exterior, donde existe una demanda creciente de este tipo de productos turísticos.
- Comercio: la construcción y consolidación de los mercados interiores constituye una estrategia fundamental de fortalecimiento económico de los países en vías de desarrollo.

c. Dotación de infraestructuras

El ámbito de las infraestructuras, que constituyen un aspecto básico para la mejora de la competitividad general de los países en desarrollo, se abordará desde la siguiente perspectiva:

- Aumento de los medios de comunicación y transporte. La lejanía de las personas productoras a los mercados, debido a una infraestructura deficiente, políticas inadecuadas y servicios de transporte ineficaces, genera incremento de costes en su producción, lo cual resta competitividad a sus productos y supone un importante impedimento para la expansión de la producción por medio del comercio.

  Caso especialmente grave es el de los países sin litoral o países mediterráneos en desarrollo, donde existen grandes distancias, altos costes de transporte y aislamiento de los mercados mundiales.

  Las actuaciones bilaterales recurrirán a las posibilidades que brindan los créditos FAD, en el caso de los proyectos intensivos en capital (puertos, aeropuertos, ferrocarril, etc.), dejando los proyectos de menor escala para otro tipo de instrumentos y actores de la Cooperación Española.
- Aumento de la disponibilidad de energía. La consideración del sector de la energía por la Cooperación Española debe abordarse desde la perspectiva de la necesidad de tener en cuenta tanto las relaciones entre el acceso a la energía y la pobreza, como las que existen entre las distintas energías -renovables y no renovables- y el desarrollo sostenible.

  La Cooperación Española puede ayudar a mejorar las capacidades energéticas y la disponibilidad de energía a través de las siguientes actividades:

  - Creación de estructuras y esquemas reguladores que promuevan el acceso universal al suministro energético, que consideren los posibles efectos adversos de políticas liberalizadoras sobre aquellos colectivos más desfavorecidos o que aún no disponen de suministro energético.

Fotografía: AECI

- Apoyo a los programas y proyectos de producción, transporte y distribución de energía que tengan como objetivo el acceso a la energía y que cuenten con el compromiso y la colaboración del colectivo local receptor. Se considera preferente la colaboración con los municipios, comunidades y colectivos locales, especialmente en ámbitos rurales, basada en la utilización de energías renovables.
- Implantación de instalaciones energéticas para servicios sociales, (salud, educación, comunicaciones), de forma que se promueva el desarrollo social y la consecución de los objetivos y derechos básicos recogidos en los ODM.
- Formación de agentes y comunidades locales e instituciones para asegurar la operatividad a largo plazo de los proyectos puestos en marcha, la reducción de los costes y la mejora de las condiciones de suministro a los hogares con ingresos mínimos.

Servicios de desarrollo tecnológico. El acceso y uso de las TIC produce mejoras en la productividad de los procesos, mayor eficacia y efectos positivos sobre la eficiencia. Estos servicios se harán realidad por medio de proyectos de alfabetización tecnológica, de desarrollo de capacidades a cargo de las empresas locales, o de creación de condiciones de accesibilidad, como las que proveen los telecentros de acceso comunitario.

Además, la Cooperación Española trabajará en la creación y fortalecimiento de capacidades de los sistemas nacionales de I+D y en la divulgación de conocimientos en materia de TIC, a fin de que la brecha digital no contribuya a profundizar el retraso económico de los países en desarrollo.

d. Fortalecimiento de las capacidades institucionales como requisito para el buen funcionamiento y asignación de los mercados

Es uno de los sectores más importantes para mantener el crecimiento económico sostenible. Es fundamental la participación de la ciudadanía en los procesos de decisión, a través de los representantes adecuados; debe existir absoluta transparencia del sector público con los contribuyentes, evitando las prácticas corruptivas; un sistema financiero adecuado y sólido para canalizar la inversión, con el apoyo de intermediación financiera con experiencia, solidez y proximidad tanto del ahorrador como del inversor; una Administracón Pública ágil y eficiente; un sistema legal que defienda los procesos judiciales, la propiedad privada y otras formas existentes de propiedad colectiva; y unos agentes sociales (organizaciones empresariales y sindicales) reconocidos por los Gobiernos y con capacidad de interlocución y diálogo con éstos.

Se prestará especial atención a los siguientes ámbitos de actuación:

- Fortalecimiento de las instituciones que favorezcan la creación de un ambiente económico propicio para el desarrollo del sector privado, especialmente aquellas que tengan que ver con la defensa de la competencia y la protección de los consumidores.
- Apoyo a la descentralización. Las Administraciones locales y regionales cuentan con ventajas comparativas respecto a las Administraciones centrales, debido a su mayor flexibilidad frente a los contextos cambiantes. Este apoyo se concretará en la prestación de servicios públicos que ayuden a crear el tejido productivo y empresarial, y en la elaboración y gestión del registro mercantil y del catastro para la delimitación de bienes inmuebles.
- Fomento de los mecanismos de participación, especialmente de instrumentos que creen espacios de diálogo y concertación social entre las asociaciones empresariales y las agrupaciones sindicales más representativas.
- Reforma de la legislación y reglamentación. La Cooperación Española actuará favoreciendo la definición de un marco legal que posibilite el desarrollo de las iniciativas privadas y la libertad de empresa. También se incidirá en el establecimiento de un marco jurídico-administrativo, claro, estable y previsible, en el que la Administración favorezca, regule y facilite el dinamismo económico, y en el que se pueda garantizar el Estado de Derecho, donde las leyes se respeten.

e. Apoyo a la inserción internacional

La inversión es crucial para el desarrollo económico sostenido y la reducción de la pobreza. Igualmente es importante que los países en desarrollo se integren en la economía mundial a través del comercio, para que puedan participar en los beneficios de la globalización y el comercio internacional. El comercio es un motor de desarrollo, siempre que el proceso de liberalización se inscriba en un contexto institucional adecuado en el que se apliquen las reformas pertinentes.

La política de la AOD española favorecerá el acceso de los países destinatarios a mercados internacionales, impulsando los procesos tendentes a la liberalización de los mercados y generación de capacidades productivas que mejoren la competitividad. Las actuaciones descritas en los apartados anteriores deberían facilitar, además, la atracción de empresas y de capital externo.

La Cooperación Española cuenta con instrumentos, como el FAD, que pueden impulsar, de forma coordinada entre los distintos ministerios y administraciones públicas, la internacionalización de las empresas españolas y la creación de empresas conjuntas entre entidades inversoras españolas y empresarios locales. Las inversiones productivas de las empresas españolas pueden constituir una importante contribución al desarrollo de estos países receptores, siempre que estas inversiones se comporten confor-

me a los estándares internacionales. Por ello, el compromiso del Gobierno es promover inversiones que sean social y ambientalmente responsables, sobre todo, si las empresas que las realizan ejecutan contratos públicos o reciben subvenciones públicas. Desde el Gobierno se promoverá la adopción y aplicación de códigos éticos de conducta por parte de las empresas que actúen e inviertan en países en desarrollo.

La Cooperación Española estimulará estas inversiones mediante instrumentos ad-hoc que atiendan distintas fases de los proyectos de inversión (Partenariados Publico Privados, Fondos de Estudio de Viabilidad, asistencias técnicas, etc.).

Este tipo de actuaciones será selectivo, al menos a dos niveles:

- Respecto a los países implicados, que deben elegirse entre los definidos como preferentes en este Plan Director.
- Respecto a los sectores, que deben ser de interés estratégico para el país receptor. Se considerarán criterios asociados a esta selección de prioridades: la capacidad para generar empleo y la mejora de su competitividad global, la cercanía a las condiciones y posibilidades de los colectivos pobres y de renta baja, la capacidad de proveer divisas por su acción exportadora y el aprovechamiento más pleno de los recursos y capacidades del país.

Por último, otra vía para conseguir la inserción de estos países en la economía mundial será la profundización de los procesos de integración regional. La Cooperación Española fortalecerá las capacidades de gestión de los Estados para que éstos puedan asumir mayores tareas y responsabilidades en los procesos de integración regional.

f. Apoyo a las cooperativas de Comercio Justo

En los países del Sur, las comunidades más pobres se organizan para conseguir una vida digna. Forman cooperativas de campesinos, grupos de mujeres, artesanos, asociaciones de carácter social (que trabajan con niños y niñas de la calle, marginados, etc). Son los productores, el primer eslabón del Comercio Justo.

El resultado de su trabajo es un sinfín de productos de alimentación, textiles y artículos de artesanía (café, cacao, chocolate, azúcar, ropa, artículos para el hogar, cerámica, bisutería, marroquinería, juguetes...), que desde la Cooperación Española se debe potenciar.

- Los grupos productores procederán de colectivos registrados bajo forma de Asociaciones, Sociedades o cualquier forma de microempresa, dependiendo del tipo de objetivos y actividades que tengan como fin.
- Se potenciará el trabajo con organizaciones de países del Sur que:
  - atraviesen problemas especiales debido a su pobreza, prácticas discriminatorias y restricciones comerciales.
  - estén comprometidos en el apoyo de la participación y las necesidades de los trabajadores y trabajadoras, en especial de las mujeres y de los grupos raciales o sociales que sufren discriminación, explotación u otras situaciones injustas.
- Los grupos productores no deben instaurar una dependencia exclusiva de la exportación, y deberán tender a la creación y fomento de la economía social.
- La estructura organizativa interna de los grupos productores debe ser participativa y democrática, evitando formas organizativas no representativas, cargos estáticos o situaciones similares que impidan el desarrollo de los fines últimos del grupo productor.
- Las condiciones laborales de los trabajadores y trabajadoras deben ser dignas y no atentar contra la salud.
- Los sueldos deben ser dignos y acordes con la realidad socioeconómica de la zona.

Aumentar las capacidades para mejorar la sostenibilidad ambiental

4. Sector: medio ambiente

4.1. Medio ambiente y lucha contra la pobreza

La Cooperación Española orientará sus **acciones hacia la sostenibilidad ambiental de las zonas donde trabaje**, lo cual requerirá construir patrones de desarrollo sostenible y conservar la capacidad de producción de los ecosistemas naturales para las generaciones futuras. A su vez, ambos esfuerzos deberán ir acompañados de una serie de políticas encaminadas a paliar los daños al medio ambiente y a mejorar la gestión y uso sostenible de los ecosistemas.

Sin duda, los sectores más favorecidos, que mayoritariamente viven en los países desarrollados, son los principales responsables,- debido a su modelo de producción y consumo-, tanto de los problemas ambientales globales como de parte de los problemas de los países del Sur. No hay que olvidar que menos de un veinte por ciento de la población mundial consume más de un ochenta por ciento de los recursos.

La población más pobre es la más dependiente del medio ambiente y del uso de recursos naturales. Estos recursos proveen de alimento, refugio, medicinas, medios de vida y oportunidades para la generación de ingresos a gran parte de la población más pobre del planeta. Además, los recursos naturales son vitales para alcanzar los ODM. Por ello, el impacto de la degradación

de dichos recursos y la limitación o exclusión del acceso a ellos afecta más a los pobres, aunque las causas de la degradación del medio ambiente estén, en buena parte, en los grupos y países más desarrollados. En algunos casos, la pobreza puede obligar a la gente a utilizar los recursos naturales de forma no sostenible. La Cooperación Española considera que atender los problemas medioambientales que más afectan a los pobres es fundamental para reducir de forma sostenible la pobreza.

Es precisamente este sector de la población el que se ve más afectado por la degradación ambiental del entorno e, igualmente, el que presenta una mayor vulnerabilidad ante los efectos derivados de problemas ambientales globales, como el cambio climático, la pérdida de la biodiversidad y el incremento de la desertificación. Así lo reconocen los ODM y, en concreto, su Objetivo 7. Este Objetivo tiene, a su vez, una importancia fundamental para alcanzar los otros siete objetivos tal y como plantea el Informe de Desarrollo Humano 2003 del PNUD.

En los últimos años, el contexto internacional de la cooperación al desarrollo en medio ambiente viene determinado, en un primer nivel, por los resultados de las Cumbres de Río y Johannesburgo, entre otras, por las prioridades establecidas por las convenciones ambientales globales (biodiversidad, cambio climático, desertificación, comercio internacional de especies amenazadas,...) y por el resto de acuerdos internacionales sobre el tema. Son a su vez el CAD y la Unión Europea quienes establecen una agenda más precisa de prioridades para la cooperación al desarrollo de sus miembros y promueven la coordinación y complementariedad. También, todo lo referente a las aguas continentales ha merecido una atención especial, como indican los ODM (reducción del número de personas sin acceso al recurso). En realidad, la meta 9 de los ODM cuando señala que hay que "revertir la pérdida de recursos medioambientales para el 2015", indica que todos los temas son importantes.

4.2. Líneas estratégicas y actuaciones prioritarias

La Cooperación Española considera prioritario mejorar la sostenibilidad ambiental en los países en desarrollo a través de la ejecución de programas y proyectos específicos de medio ambiente. Para ello, desarrollará las siguientes **líneas estratégicas y sus correspondientes actuaciones prioritarias**.

a. Conservación y gestión sostenible de la biodiversidad y los ecosistemas vulnerables

Las actuaciones prioritarias en esta línea estratégica serán la conservación del patrimonio natural, con especial atención a las áreas protegidas y los corredores biológicos, a los ecosistemas singulares -ya sea por su rareza como por su calidad ecológica- y a la biodiversidad, primando la visión ecosistémica de los sistemas naturales.

Se priorizará la **gestión sostenible del agua**, especialmente la gestión integral de este recurso a nivel de cuenca hidrográfica (nacional y transfronteriza), de modo que se ataquen de raíz los principales conflictos ligados a su uso inadecuado: contaminación de aguas subterráneas, salinización, acceso deficiente, recurrencia de sequías, etc. Adicionalmente, se fomentará un uso eficiente por parte de todos los usuarios, con el apoyo a organizaciones locales e instituciones (locales, nacionales y regionales) y la programación de actividades de sensibilización.

b. Producción sostenible de recursos básicos

Esta línea estratégica atañe principalmente a dos ámbitos:

- El uso sostenible del patrimonio natural mediante el fomento de aquellas actividades tradicionales no agresivas con el medio, y de alternativas sostenibles generadoras de ingresos con la población local. Se trata de potenciar sectores como el ecoturismo, la pesca artesanal, el desarrollo agropecuario sostenible o el aprovechamiento sostenible de los recursos forestales maderables y no maderables.
- El uso eficiente de la energía y la promoción de las energías renovables. En este sentido, se apoyarán políticas energéticas enfocadas al ahorro y a la promoción de una producción "limpia" basada, principalmente, en la energía solar y en la eólica.

Fotografía: AECI

La cohesión de las actuaciones prioritarias de las dos líneas anteriores viene dada por una orientación basada a nivel regional en una **ordenación coherente del territorio**. Visión que, a nivel local, se adquiere con la aproximación establecida en las **Agendas 21 de Desarrollo Local** y con el fomento de condiciones de habitabilidad sostenibles, de modo que se tenga especialmente en cuenta la problemática de los sistemas urbanos.

c. Fortalecimiento institucional en materia de gestión del medio ambiente

La Cooperación Española prioriza el fortalecimiento institucional como elemento de planificación de políticas públicas tendentes a la protección del medio ambiente y/o a la integración del mismo en otros ámbitos sectoriales.

A este respecto, las principales actuaciones se centrarán en:

- Respaldar la elaboración de Estrategias, Programas o Planes Nacionales relacionados con el Desarrollo Sostenible, la conservación de la biodiversidad o el medio ambiente en general.
- Promocionar de los mecanismos de coordinación entre las políticas de nivel regional, nacional y local en materia de medio ambiente, dado que la gestión y planificación medioambiental requiere de una visión regional, sin olvidar que el ámbito de lo local es fundamental por su cercanía a los problemas y necesidades ambientales. En este sentido, se favorecerán intervenciones de cooperación internacional que dentro de esta línea estratégica tengan una dimensión regional de los desafíos medioambientales.
- Apoyar políticas sectoriales en materia de medio ambiente mediante la utilización de nuevos instrumentos.

d. Participación ciudadana y fortalecimiento del capital social

Es indispensable incluir a la población local en el proceso de elaboración de las actuaciones ligadas a la conservación de los recursos naturales. Para ello es básico:

- Capacitar las organizaciones comunitarias (campesinas, indígenas, de jóvenes y de mujeres, etc.) en habilidades específicas para la gestión ambiental, la administración compartida de áreas protegidas y el manejo sostenible de los recursos naturales
- Promover la consolidación de estructuras participativas que integren a las organizaciones comunitarias en la gestión ambiental.
- Impulsar la participación activa de las mujeres en el acceso, control y gestión de los recursos naturales

e. Facilitar la generación y acceso a las tecnologías ambientales y localmente idóneas

Las aplicaciones concretas de las TIC para mejorar la gestión y el control de los recursos de medio ambiente son múltiples, con implicaciones, no sólo sobre el medio ambiente, sino también sobre las economías directamente relacionadas con una gestión racional del mismo.

En este sentido, la Cooperación Española potenciará la autosuficiencia tecnológica de las poblaciones pobres, promoviendo el uso de energías renovables. Existen abundantes tecnologías apropiadas que pueden mejorar el medio ambiente y los medios de vida de los pobres. Muchas se basan en conocimientos locales y tradicionales y otras son resultado de una innovación tecnológica externa.

Se apoyará la innovación tecnológica en los sectores productivos, particularmente, en la producción de alimentos que conservan los suelos, el agua y la agrobiodiversidad, y minimizan la utilización de pesticidas, además de fomentar el ahorro energético y el uso de las energías renovables, lo cual permite reducir la contaminación atmosférica.

f. Reducir la vulnerabilidad de las personas en situación de pobreza respecto a su entorno ambiental

Junto a una adecuada estrategia de sostenibilidad ambiental, la vulnerabilidad de las poblaciones está condicionada al compromiso gubernamental e internacional de adoptar un marco político e institucional que aborde las causas de los desastres, entre otros factores.

Fotografía: AECI

La reducción de riesgos de desastres se gestionará mediante diferentes líneas de acción:

- Fortalecer las capacidades de gobiernos y organismos especializados para abordar las causas de los desastres, incrementando las aportaciones a organismos multilaterales que garanticen la aplicación de estrategias internacionales de reducción de desastres. Las TIC cumplen en esta área un papel esencial, ya que contribuyen a que los gobiernos de los países en desarrollo realicen un control más efectivo y una mejor gestión de los recursos, procurando, de esta manera, una mayor mitigación de posibles riegos medioambientales.
- Integrar la reducción de riesgos de desastres en la planificación y gestión, identificando dicha línea de actuación en el resto de actuaciones de la Cooperación Española.
- Abordar las causas de los peligros ambientales a través de diversas medidas como: la gestión de las tierras y el agua en las partes altas de las cuencas hidrográficas; la ordenación del territorio que evite que las inundaciones naturales se conviertan en catástrofes; la utilización de cortafuegos y otras medidas que ayuden a prevenir los incendios; la aplicación de variedades de cultivos que puedan reducir la exposición a determinados patógenos (rotaciones, semillas y razas ganaderas locales); etc.
- Centrarse en iniciativas de carácter participativo vinculadas con la reducción y la mitigación de riesgos y la preparación para los desastres.

g. Formación y educación ambiental

- Diseñar, organizar e impartir, junto a las entidades de los países beneficiarios, programas de formación relacionados con la gestión ambiental y el desarrollo sostenible.
- Realizar acciones de formación de instructores y/o personas con responsabilidades directas en la gestión de los problemas ambientales, dado su efecto multiplicador y el consecuente fortalecimiento institucional en los países receptores.
- Mejorar el conocimiento sobre la importancia del medio ambiente en los países socios.

h. Participación empresarial en la cooperación en medio ambiente

La Cumbre de Johannesburgo incidió en la necesidad de involucrar cada vez más al sector privado en la consecución de los objetivos de desarrollo, de modo que la participación de las empresas en las actividades de cooperación en medio ambiente, no sólo como financiadoras sino como socias co-financiadoras, resulta fundamental. Así, la Administración española buscará la construcción de partenariados público-privados con empresas y fundaciones.

La asociación con el sector privado para el logro de objetivos de desarrollo debe pasar por la aplicación de comportamientos empresariales socialmente responsables, fomentando la aplicación de los principios de la Responsabilidad Social Corporativa.

i. Refuerzo de los programas sectoriales sobre medio ambiente

Los Programas Sectoriales de medio ambiente (Araucaria, Azahar y Nauta) son herramientas adecuadas para desarrollar una aproximación integrada a los problemas ambientales regionales y la incorporación de una componente horizontal ambiental como un elemento de coherencia de la Cooperación Española. De hecho, la dinámica de estos Programas ha permitido, no sólo constituir marcos generales de actuación, sino también coordinar esfuerzos de los diferentes actores de la Cooperación Española: Comunidades Autónomas, Ministerios y Administraciones locales.

j. Cooperación multilateral en medio ambiente

Es necesaria una cooperación multilateral más comprometida con los OOII especializados en problemas ambientales, y más vigilante y favorable al desarrollo sostenible con aquellos organismos no especializados. En este sentido, se destinará mayor cantidad de recursos a los temas relacionados con las convenciones de Naciones Unidas sobre cambio climático, desertificación y biodiversidad, en particular al Fondo Mundial para el Medio Ambiente (GEF, siglas en inglés), que es el instrumento financiero de estas convenciones.

Fotografía: AECI

En el contexto del cambio climático, los proyectos del Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) suponen una fórmula novedosa para promover el desarrollo sostenible en países sin compromisos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, con arreglo al Protocolo de Kyoto. A través del MDL, empresas y administraciones públicas pueden invertir en proyectos que emplean tecnología limpia, al tiempo que facilitan el cumplimiento de los compromisos ambientales de España. A los proyectos que se ejecuten bajo el MDL se les aplicará el principio de coherencia. De acuerdo con el protocolo de Kyoto, España participará en los Fondos Biocarbono y Fondo para el Desarrollo de las Comunidades del BM y aportará recursos para el programa de asistencia técnica.

Aumento de la libertad y las capacidades culturales

5. Sector: cultura y desarrollo

La erradicación de la pobreza y la promoción del desarrollo humano, objetivo último de la política española de cooperación internacional, se entiende como el proceso por medio del cual se amplían las alternativas y capacidades de las personas para que puedan tener la libertad de escoger cómo vivir y gozar de una vida plena. En concordancia con la definición establecida por NNUU (Informe de Desarrollo Humano, 2004), la **libertad cultural** constituye "una parte fundamental del desarrollo humano, puesto que, para vivir una vida plena, es importante poder elegir la identidad propia, sin perder el respeto por los demás o verse excluido de otras alternativas".

Como se hace explícito en la prioridad horizontal de respeto a la diversidad cultural de este Plan Director, la falta de reconocimiento a la diversidad es fuente de una importante discriminación, que hoy día padecen cerca de 900 millones de personas en todo el mundo como consecuencia de aspectos relacionados con su identidad. Lo anterior genera situaciones de exclusión social que condiciona la defensa de los derechos humanos.

La Cooperación Española debe contribuir a que las personas y los grupos con particularidades étnicas o culturales puedan ejercer su derecho a la libertad para expresar sus ideas y tradiciones, utilizar lenguas propias, profesar una religión determinada, desarrollar la creatividad artística y participar en la vida política, social o económica en igualdad de condiciones con otros colectivos. La promoción de dicha libertad cultural permite valorar sus aportes a la cohesión social como herramienta de progreso democrático y condición imprescindible para generar procesos de desarrollo sostenible.

En este ámbito, se impulsarán dos prioridades sectoriales con líneas estratégicas y actuaciones específicas. Por un lado, la cooperación con los pueblos indígenas, mediante acciones que fomenten la participación de estos colectivos en los procesos de desarrollo y que apoyen su autodesarrollo. Por otro lado, la cooperación cultural, apoyando a los países en la creación de políticas culturales vinculadas a objetivos de desarrollo.

5.1. Cooperación con los pueblos indígenas

5.1.1. Apoyo a los procesos de auto-desarrollo y respeto a los derechos de los pueblos indígenas

Los países en los que actúa la Cooperación Española, tanto en América Latina como en África y Asia, se caracterizan por una rica diversidad de pueblos indígenas portadores de una continuidad histórica, diferenciados culturalmente de otros sectores de la sociedad y con una identidad étnica propia, sobre la base de patrones culturales, instituciones sociales y sistemas jurídicos particulares.

Según datos del Foro Permanente para Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas, los indígenas suman la cifra de 370 millones de personas, en el conjunto de la población mundial. De ellos, en torno a 50 millones viven en América, por lo que constituyen, aproximadamente, el 12% de los habitantes de la Región, alcanzando en ciertos países entre el 60 y el 80% del total nacional.

Una gran mayoría de pueblos indígenas está sometida a unas condiciones de exclusión social y de pobreza tales, que su situación repercute negativamente, tanto en el proceso de desarrollo de los países en que viven como en sus posibilidades de autodesarrollo.

Las intensas relaciones culturales, sociales y económicas que España mantiene con muchos países donde hay pueblos indígenas --junto con la condición de donante de ayuda al desarrollo--, le confieren una especial capacidad de diálogo con sus gobiernos. Ello hace que en el contexto de la cooperación internacional se considere particularmente relevante que la Cooperación Española adopte una política diferenciada de apoyo y fomento del autodesarrollo indígena.

El apoyo de la Cooperación Española a los pueblos indígenas tiene sus orígenes en los años 80 y cuenta con una estrategia propia desde el año 1997. La evolución normativa y conceptual del sistema español de cooperación para el desarrollo, las disposiciones emanadas de la UE y las lecciones aprendidas en la práctica hacen necesaria la actualización de esa estrategia, que se publicará tras la aprobación y entrada en vigor de este Plan Director. El nuevo documento incorporará los principios establecidos en los instrumentos internacionales suscritos por España, que contienen referencias específicas para la definición y aplicación de políticas de cooperación con pueblos indígenas.

Esta política de cooperación con los pueblos indígenas se basa en el derecho que tienen éstos a existir, definir y poner en práctica sus propios modelos de desarrollo, en consonancia con el respeto universal de los Derechos humanos.

El objetivo global de esta política es contribuir al reconocimiento y ejercicio efectivo de los pueblos indígenas a articular sus propios procesos de desarrollo social, económico, político y cultural.

El **Programa Indígena** de la AECI será el principal responsable de la aplicación de esta Estrategia, y será el encargado de la coordinación y seguimiento de los proyectos, programas y acciones de la Cooperación Española con los pueblos indígenas. Dará seguimiento a los compromisos internacionales asumidos en esta materia y asesorará en su cumplimiento así como en la definición de la posición española ante los organismos multilaterales.

5.1.2. Líneas estratégicas y actuaciones prioritarias

La experiencia acumulada ha puesto de manifiesto que la **eficacia de la ayuda** destinada al desarrollo indígena depende, en gran medida, del **reconocimiento de la identidad** de los pueblos indígenas, así como de lograr que se les reconozca el **derecho a participar e influir en los procesos de desarrollo** de los países en que viven, y en el desarrollo global, sin renunciar para ello a sus identidades diferenciadas.

El trabajo de la Cooperación Española en este sector debe asegurar el protagonismo de los pueblos indígenas en los procesos de identificación, formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de las intervenciones, aplicando sus propios sistemas participativos.

Deberá tenerse presente que no existen modelos pre-establecidos de aplicación general. Cada actuación debe partir del análisis concreto de la realidad sobre la que se pretende intervenir. Del mismo modo, y para que la cooperación a favor del auto-desarrollo sea posible y eficaz, se hace necesaria la adopción de indicadores y otras herramientas técnicas y metodológicas interculturales con las que poder comprender y evaluar adecuadamente los modelos y planes de desarrollo indígenas.

La Cooperación Española incluirá los problemas y las necesidades de los pueblos indígenas en el marco del diálogo institucional con los países socios y en los foros multilaterales. En el ámbito de la UE, continuará impulsando la cooperación de la Comisión y de los Estados miembros con los pueblos indígenas, y prestará especial atención al cumplimiento y al desarrollo de las resoluciones y otras disposiciones del Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores en esta materia. Asimismo, mantendrá el apoyo al Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y El Caribe (Fondo Indígena) y a la Secretaría General Iberoamericana (SGIB), que constituye un marco idóneo para la interlocución y la concertación en la promoción y la defensa de los derechos de los pueblos indígenas de la región.

Las **líneas estratégicas** en las que se enmarcarán las actuaciones de la Cooperación Española serán:

- El apoyo a la participación plena y efectiva de los pueblos indígenas en los procesos de decisión locales, nacionales, regionales e internacionales, relevantes para la consolidación del reconocimiento jurídico de sus derechos, y para el ejercicio de éstos.
- El empoderamiento y apoyo al desarrollo de capacidades de los hombres y las mujeres indígenas y de sus organizaciones e instituciones, incluyendo el respaldo a las propuestas educativas y de formación indígenas, según los modelos desarrollados por ellos mismos y a través de metodologías participativas.
- El apoyo a las organizaciones, agrupaciones, instituciones y autoridades tradicionales de los pueblos indígenas en los procesos internos de definición de estrategias y de modelos de desarrollo propios, con la participación plena y efectiva de hombres y mujeres.
- El respaldo a los pueblos indígenas y a sus organizaciones en la protección de sus territorios, medio ambiente, sistemas culturales y patrimonio cultural, mediante acciones que incidan en su defensa.

En cuanto a las **actuaciones prioritarias** hay que destacar:

- Promoción de actividades de información, sensibilización y formación de los actores de la Cooperación Española en relación con el desarrollo de los pueblos indígenas.
- Asesoramiento técnico para los actores de la Cooperación Española, en aras de la mayor unidad de acción y coherencia posibles.
- Investigación y elaboración de metodologías específicas y construcción de indicadores pertinentes.
- Concertación y diálogo intercultural para la formulación de políticas de desarrollo que conciernan a los pueblos indígeas.
- Seguimiento de las políticas de cooperación con los pueblos indígenas de las distintas agencias de cooperación del ámbito europeo e internacional, y coordinación con las mismas.
- Seguimiento de acuerdos y compromisos internacionales que afectan a los pueblos indígenas, asesoramiento para su cumplimiento y para la definición de la posición de España ante organismos de carácter multilateral.

De modo análogo al enfoque general sobre pueblos indígenas, y teniendo en cuenta el largo proceso histórico de exclusión y marginalidad sufrida por los pueblos afrodescendientes de América Latina y el Caribe, la Cooperación Española realizará actuaciones específicas que acompañen al proceso de desarrollo de estos colectivos, garantizando la protección de los Derechos humanos y reconociendo su extrema vulnerabilidad.

5.2. Políticas culturales vinculadas a objetivos de desarrollo

5.2.1. Cooperación cultural para el desarrollo

La cultura y la cooperación al desarrollo tienen la posibilidad de generar sinergias y presentar una nueva y efectiva metodología de trabajo, alcanzando la consideración aceptada por todos de que la cultura es un elemento fundamental para el desarrollo humano sostenible. Diversas instituciones se han esforzado en los últimos años para que se acepte generalizadamente esta consideración (UNESCO, PNUD, BM, BID, OEI, , etc.), aportando reflexiones y estudios en este sentido, entendiendo que alrededor de la defensa de la identidad cultural y los derechos culturales también se constituye un conjunto de actividades, tanto intangibles como materiales, que configuran un sector de actividad socioeconómica.

Fruto de este enfoque, se han comenzado a reformular las políticas culturales en los países en desarrollo, las cuales se habían caracterizado por un enfoque paternalista de las bellas artes tradicionales, convirtiéndolas en **políticas culturales que atiendan objetivos de desarrollo.**

A partir del encuentro MUNDIACULT (UNESCO), celebrado en México en 1982 se redefinió el uso del concepto cultura y políticas culturales, hasta entonces limitado a las llamadas bellas artes y las letras:

"La cultura…puede considerarse…como el conjunto de los rasgos distintivos, espirituales y materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan una sociedad o un grupo social. Ella engloba, además de las artes y las letras, los modos de vida, los derechos fundamentales del ser humano, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias."

"Las políticas culturales son un conjunto de prácticas sociales, conscientes y deliberadas, de intervenciones o ausencias de intervenciones que tienen como objeto satisfacer ciertas necesidades culturales mediante el empleo óptimo de todos los recursos materiales y humanos de que dispone una sociedad en este momento."

En este marco conceptual, cobra sentido una cooperación cultural, que debe tener el objetivo de contribuir a la formulación y ejecución de políticas culturales para el desarrollo. La acción cultural al desarrollo debe potenciar desde su trabajo prioridades que le son propias: creatividad, identidad y diversidad. Se trata de mejorar las relaciones sociales, potenciando las capacidades de actores

Fotografía: AECI

Fotografía: AECI

que intervienen en las mismas a través del fomento de la creatividad, del estímulo de las políticas de comunicación social, de la inserción de las minorías, del fortalecimiento institucional y del fomento del sector económico que le es propio, considerando que la cultura es un factor de desarrollo económico.

La cooperación para el desarrollo en este ámbito deberá orientarse a actuaciones que superen y diferencien la acción exterior centrada en la difusión de la propia cultura, sin contar con las necesidades del receptor, para incorporar una dimensión de cooperación e intercambio equitativa que permita una presencia de la expresividad propias.

Los programas y proyectos de cooperación cultural deberán orientarse a reforzar las señas de identidad cultural, generar puestos de trabajo y revalorizar los activos patrimoniales.

Para estos fines, será necesario potenciar la elaboración de sistemas que mejoren y definan unas metodologías propias en el diseño de proyectos de cooperación cultural al desarrollo que permitan incorporar esta dimensión especializada a los parámetros generales del seguimiento de la AOD del CAD. Establecer sistemas de evaluación que aporten y evidencien los resultados e impactos de su propia acción, tanto a nivel cuantitativo como cualitativo.

Se deben apoyar las expresiones artísticas de los pueblos, el desarrollo de la infraestructura física e institucional que permita sostener y difundir su propia cultura, las actividades u oficios considerados de especial interés para las comunidades con las que se coopere y, por último, la generación de actividades económicamente rentables a partir del uso del propio sector cultural.

5.2.2. Líneas estratégicas y actuaciones prioritarias

Se elaborará una estrategia sectorial de cultura y desarrollo en la que se integrarán, al menos, las siguientes líneas estratégicas y actuaciones prioritarias.

a. Coordinación entre los distintos actores de la Cooperación Española para cooperación cultural:

- Identificación de mecanismos de coordinación entre los agentes de la Cooperación Española (reconocidos en el Art. 31 de la LCID), estableciendo programas de trabajo conjunto entre el ámbito público y privado y contemplando los aspectos relacionados con cultura y desarrollo en las líneas de financiación a ONGD.
- Clarificación de las competencias entre la diversidad de agentes encargados de la promoción cultural, la cooperación cultural internacional y la cooperación cultural con objetivos de desarrollo, promoviendo el trabajo en red.
- Concertación en torno a los objetivos e instrumentos de la cooperación cultural.

b. Fortalecimiento institucional en materia de cultura:

- Contribución al fortalecimiento institucional relacionado con el fomento, gestión, divulgación y socialización de la cultura de los países destinatarios de la cooperación.
- Formación de recursos humanos para la gestión cultural en diferentes ámbitos (Administracón Pública, patrimonio, artes visuales, artes escénicas, etc.).

c. Investigación y conservación del patrimonio cultural:

- Conservación, investigación, recuperación y uso social del patrimonio cultural integral (material e inmaterial).
- Trabajo de las Escuelas Taller para el apoyo al rescate del patrimonio cultural.

d. Generación de capacidades y diálogo:

- Apoyo a programas, encuentros e investigaciones sobre diálogo intercultural y de articulación institucional en defensa de la diversidad cultural y protección de las expresiones culturales autóctonas.
- Generación de capacidades individuales y colectivas para la creatividad cultural como factor de desarrollo.
- Creación de campañas de información y sensibilización sobre cooperación cultural para el desarrollo.
- Fomento de la especialización en temas y proyectos de cooperación cultural en los organismos instituciones de la Cooperación Española.

e. Potenciación de industrias culturales:

- Apoyo a las pequeñas y medianas empresas, fomentando la circulación y comercialización de productos culturales en los mercados nacionales e internacionales. Potenciación de artistas autónomos, respetando los derechos de autor y la protección de la propia identidad.
- Apoyo a la presencia de la creatividad y la producción cultural a los espacios y mercados multiculturales.
- Formación continua de los profesionales del sector cultural, teniendo en cuenta aspectos relativos a la producción, transformación y comercialización de los bienes y servicios culturales, así como de las nuevas tecnologías aplicables a las industrias culturales.
- Apoyo a los medios de comunicación alternativos con especial atención a la radio y televisión local y comunitaria.

f. Reforzamiento del espacio cultural iberoamericano.

- Se prestará especial atención y apoyo a los acuerdos emanados de la Conferencia Iberoamericana a través de la SEGIB, organismo responsable del seguimiento de dichas iniciativas.

Aumento de las capacidades y la autonomía de las mujeres

6. Sector: género y desarrollo

6.1. El empoderamiento como objetivo estratégico

La equidad de género, como objetivo y estrategia de desarrollo, requiere reestructurar las relaciones desiguales de género, de forma que todas las personas puedan cubrir sus necesidades prácticas. También implica promover mecanismos para la participación de las mujeres con poder de decisión en todos los espacios, teniendo en cuenta sus intereses estratégicos para su plena integración en lo político, lo social, lo económico y lo cultural.

Los datos indican que una mayoría desproporcionada de las personas en situación de pobreza del mundo, alrededor de un 70%, son mujeres. En los países en desarrollo, el acceso a la educación y la permanencia en los sistemas educativos para las niñas se ve limitado por situaciones de desigualdad de género. Existe un elevado índice de morbilidad en la población femenina debido a graves carencias nutricionales y a limitaciones en el acceso a la atención sanitaria. Asimismo, las mujeres sufren diversas formas de violencia física, sexual y psicológica para la que existen escasos recursos de prevención y tratamiento.

Fotografía: Corina Mora, AECI

La participación política de las mujeres a nivel mundial es limitada, ocupando sólo cerca del 10% de los escaños en los Parlamentos y un 6% en los gobiernos. Existen países con un alto índice de discriminación jurídica, pues las leyes responden a una cultura tradicionalmente masculina que tiende a situar a las mujeres en un rango inferior, negando la capacidad jurídica de obrar y la plena autonomía de la voluntad. En la mayoría de las sociedades, las mujeres tienen **menos oportunidades que los hombres para desarrollar su actividad económica y su autonomía**, a pesar de ser plenamente activas en la producción y el consumo. Las mujeres y las niñas asumen casi todo el trabajo no remunerado por su actividad en el hogar, y por su alta participación en la producción de subsistencia y en el sector informal, de modo que el trabajo que realizan contribuye significativamente a la riqueza de la comunidad y al avance económico, aunque no se refleje en las cuentas nacionales ni en los informes económicos.

Reconociendo esta realidad, la política española de cooperación internacional asume el objetivo de contribuir al logro de una mayor igualdad entre mujeres y hombres, para asegurar un desarrollo y paz sostenibles. Tal objetivo pasa por la realización de las acciones necesarias que contribuyan a apoyar a los países en desarrollo a fortalecer, complementar y consolidar sus políticas y capacidades institucionales para promover la equidad de género.

Como se plantea en la prioridad horizontal de "Equidad de Género" en el presente Plan Director, la Cooperación Española complementará su estrategia de transversalidad con acciones específicas. Estas acciones tendrán como objetivo estratégico el empoderamiento, es decir, el aumento de las capacidades, ciudadanía y autonomía de las mujeres, promoviendo su participación real y efectiva en los procesos de desarrollo y, particularmente, en todos los ámbitos de la vida pública y de toma de decisiones. De este modo, estas acciones se erigen en una prioridad sectorial en si misma, que tenderá progresivamente hacia la equidad de género.

Se dará apoyo a acciones que promuevan una participación y reconocimiento efectivos, de hecho y de derecho, de la personalidad jurídica y plena capacidad de obrar de las mujeres y, en definitiva, de su plena ciudadanía. Este reconocimiento pasa por una presencia activa de las mujeres en los distintos ámbitos públicos institucionales como decisorias en los procesos de desarrollo, reduciendo las desigualdades en el acceso y control sobre los recursos y beneficios generados por éste.

Desde este entendimiento, la Cooperación Española impulsará mecanismos de apoyo a las instituciones formales e informales, desde el Estado y desde la sociedad civil, a favor de la igualdad y la no discriminación por razón de sexo.

Por un lado, a través de **todas aquellas acciones que favorezcan el acceso de las mujeres a los espacios públicos para la plena defensa de sus derechos**, tanto en la participación política – en las instituciones públicas y la sociedad civil, como en el propio ámbito de la definición y gestión de políticas desde las administraciones públicas. De otra parte, apoyando el acceso y control de las mujeres a los recursos económicos o sociales, de cara a la mejora de su bienestar y calidad de vida.

El compromiso con el aumento de las capacidades y autonomía de las mujeres prestará especial atención a la defensa de los derechos y seguridad de las mujeres y las niñas, particularmente en relación con la violencia de género en todos los niveles. En coherencia con el interés del gobierno español de luchar contra este problema de salud pública en el ámbito nacional (Proyecto de Ley Integral contra la violencia de género, 2004), la Cooperación Española apoyará medidas integrales para erradicar la violencia de género en los países de su actuación.

6.2. Líneas estratégicas y actuaciones prioritarias

Las actuaciones que se definen a continuación considerarán en todos los casos las circunstancias concretas y características culturales de cada país y región, bajo el principio y la defensa de los Derechos humanos.

a. Promoción de una mayor representación de las mujeres y participación paritaria en todos los espacios sociales y políticos:

- Participación en los partidos políticos, cuadros de dirección y candidaturas.
- Presencia en el poder legislativo.
- Presencia en las administraciones públicas.
- Apoyo a la sociedad civil, especialmente a las organizaciones sociales que trabajan en la promoción y defensa de los derechos de las mujeres.

b. Fortalecimiento de las políticas y mecanismos nacionales de igualdad de género:

- Mejoras legislativas: Elaboración, mejora y divulgación de marcos normativos, tanto en el ámbito civil como penal, que promuevan la igualdad de género.
- Fortalecimiento de los sistemas judiciales. Acceso de las mujeres a la justicia para la efectividad en la aplicación de las leyes y garantías de su cumplimiento.
- Apoyo a la creación de planes de igualdad, programas de integración de la perspectiva de género e instituciones de igualdad.
- Fortalecimiento y mejora de los servicios públicos que faciliten su acceso y utilización a las mujeres.
- Apoyo a medidas integrales para la prevención y el tratamiento de la violencia de género, entendida como todo acto de violencia basado en la diferencia de género, que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, tanto en el ámbito de la vida pública como de la privada (CEDAW, 1979).

c. Mejora de oportunidades de las mujeres en el ámbito económico:

- Concesión de créditos a mujeres para la realización de actividades productivas, acompañada de medidas que aseguren su control y gestión.
- Apoyo a la educación, formación y capacitación empresarial y profesional de las mujeres y al autoempleo, promoviendo su acceso a las nuevas tecnologías como aspecto clave para su posterior inclusión en el mercado laboral.
- Apoyo a actividades que permitan a las mujeres el acceso al mercado laboral y su participación en la economía formal, promoviendo la defensa de los derechos laborales.
- Fomento del asociacionismo empresarial de las mujeres como vía de defensa de sus derechos empresariales y de interlocución y diálogo con los poderes públicos.

d. Formación en valores ciudadanos:

- Apoyo a actividades de formación y sensibilización dirigidas a mujeres y hombres, que contribuyan a un cambio de actitudes en las relaciones de género.
- Apoyo a campañas de información, educación para el desarrollo y sensibilización para prevenir la violencia contra las mujeres.

En este contexto, las acciones específicas requerirán de la coordinación, coherencia y complementariedad con otras actuaciones de la Cooperación Española, con otros organismos de cooperación internacional y con las políticas estatales y locales.

Prevención de los conflictos y construcción de la paz

7. Sector: prevención de los conflictos y construcción de la paz

7.1. La construcción de la paz en la Agenda Internacional

La II Guerra Mundial trajo consigo la división del mundo en dos grandes bloques políticos, económicos e ideológicos. El mundo bipolar y la confrontación total entre dos modelos de desarrollo socioeconómico, provocó una separación clara entre las políticas de seguridad y las políticas de desarrollo. En paralelo, pero separadas, se articularon dos arquitecturas político institucionales; una para gestionar cuestiones alrededor del desarrollo socioeconómico de los estados y la otra, para la paz y la seguridad.

Con el fin de la guerra fría, dos grandes problemas pasaron con rapidez a los primeros lugares de la agenda política internacional: la globalización y las "nuevas guerras", los nuevos conflictos armados. En el caso de la globalización, primero se puso el énfasis en su carácter de proyecto orientado a lograr el desarrollo y la paz en el mundo y, posteriormente, en los factores claramente negativos o conflictivos.

Estos hechos permitieron constatar que la mayoría de los problemas a los que se enfrentaba la comunidad internacional no tenían tanto que ver con las relaciones de poder entre las grandes potencias como con los conflictos armados de naturaleza básicamente civil y social que provocaban tensiones regionales: gran cantidad de víctimas civiles, catástrofes humanitarias (emergencias humanitarias complejas), desmantelamiento y fragmentación de estados, tensiones étnicas y religiosas, inequidades e injusticia social, pésima gobernabilidad, y gobernanza, corrupción, etcétera. Conflictos que, de una manera u otra, estaban relacionados con elementos o factores negativos vinculados a los fenómenos de globalización (elementos que en cada caso actuaban como causas últimas o estructurales, bien como intensificadores o desencadenantes).

Frente a esos nuevos problemas, las doctrinas de seguridad, las estrategias, los instrumentos y las instituciones existentes mostraron ser insuficientes: **la construcción de la paz entra justamente en la agenda internacional como resultado de la interrelación, desde la diferencia, entre la nueva agenda de paz y seguridad y la nueva agenda de desarrollo**. Ello supone que la construcción de la paz va más allá de una concepción o significación estrictamente militar y/o diplomática del concepto de paz, habida cuenta que pretende afrontar las causas que provocan el surgimiento de la violencia en los conflictos contemporáneos, incluidos factores estructurales, socio-culturales, económicos y medioambientales. En este sentido, se puede hablar de convergencia de agendas y de compromisos, en el marco de la nueva concepción del desarrollo y de la cooperación para el desarrollo de compromisos.

No se oculta, que la nueva dimensión del terrorismo internacional añade elementos determinantes en la construcción de la agenda internacional de seguridad que repercuten en la agenda de desarrollo. La evolución y consecuencias de este tema deberá seguirse, a través de los estudios necesarios, por parte de la SECI, incorporando sus conclusiones en la definición estratégica sectorial que se haga del capítulo de prevención de conflictos y construcción de la paz. No deberá estar la política de desarrollo subordinada a políticas antiterroristas a corto plazo sino, como señala el CAD, orientarse a estrategias preventivas y no acompañar a políticas que restrinjan las libertades democráticas; respondiendo así a sus propios objetivos y pautas de asignación geográfica y sectorial.

En cualquier caso, la prevención de los conflictos obliga a centrarse en la relación entre seguridad y desarrollo, lo cual lleva directamente a la idea de la seguridad humana. Este concepto sitúa al ser humano por delante del Estado, de tal manera que identifica como objetivos principales la seguridad de las personas, su integridad física, su bienestar económico y social, el respeto por su dignidad y su valor como ser humano, así como la protección de sus derechos y libertades fundamentales.

El bienestar (entendido como algo más que renta económica disponible) y la seguridad (en la omnicomprensiva interpretación que le otorga el concepto de la seguridad humana) son fines con los que todos los seres humanos se sienten identificados. Se sabe que todo lo que reduzca los niveles de esas dos variables lleva a un incremento de las tensiones y, si no hay mecanismos adecuados de resolución de las diferencias, conduce al conflicto.

Desde la perspectiva del desarrollo, esta constatación permite concluir que la cooperación para el desarrollo puede: combatir eficientemente las causas que generan los conflictos; promover mayor bienestar, respeto a los Derechos humanos, buen gobierno y una sociedad civil sana y fuerte; puede impulsar reformas en los sectores de la seguridad, así como modificar comportamientos de gobiernos en relación con los gastos militares y los gastos sociales. Es, en definitiva, un instrumento principal, aunque no único, para contribuir decisivamente a la prevención de conflictos y la construcción de la paz.

El presente Plan Director plantea la **necesidad de hacer de España un activo "constructor de la paz" como una señal de identidad de un proyecto de política exterior, de seguridad y de cooperación**. En este sentido, la Cooperación Española cuenta con una pluralidad de actores, desde la AGE, particularmente los Ministerios de Defensa e Interior, las Fuerzas Armadas y Fuerzas de Seguridad del Estado, hasta las ONGD y el sector privado, pasando por las distintas administraciones autonómicas y locales. El valor añadido que representan todos estos actores, desde su propia experiencia y sus capacidades, constituye uno de sus prin-

cipales activos, contribuyendo a que la Prevención y Solución de Conflictos se enmarque en una **estrategia de acción exterior más amplia, de largo alcance e inclusiva.**

Tras la experiencia acumulada en etapas históricas precedentes, y teniendo en cuenta el tipo de amenazas a las que nos enfrentamos (globales y de naturaleza esencialmente socioeconómica y política, más que militar), parece claro que el desarrollo integral es la vía óptima para lograr un mayor nivel de seguridad.

En esta línea, interesa concentrar el esfuerzo en las *estrategias preventivas* como respuestas más eficaces que las de tipo reactivo que han prevalecido hasta ahora. La lucha contra las causas que generan los conflictos, más que la que atiende únicamente a sus síntomas, es una senda más sólida para alcanzar la deseada estabilidad/seguridad internacional.

Particular atención merecen las mujeres y la infancia, al constituir un 80% de la población afectada por motivos derivados del estallido de conflictos bélicos, lo que les sitúa en una particular vulnerabilidad en cuanto a su seguridad personal y respeto de sus derechos, además de quedar la mujer, en muchos casos, a cargo del cuidado de la familia. Esta situación de riesgo ante la violencia y la explotación continúa durante los estadios posteriores al conflicto en sus lugares de origen o en los países de reasentamiento y de asilo. La comunidad internacional ha enfatizado la importancia de ayuda humanitaria y de reconstrucción, así como incorporar un entendimiento y sensibilización ante la desigualdad de género en las situaciones de conflicto.

7.2. Líneas estratégicas y actuaciones prioritarias

En este contexto, las líneas estratégicas de la Cooperación Española serán:

a. Coadyuvar a un **cambio de enfoque concentrando la atención y los recursos disponibles**, no sólo en la lucha contra la pobreza, sino **en el desarrollo humano y en la seguridad humana.**

b. Desarrollar planteamientos dirigidos a **incorporar en esta dinámica a todos los actores** gubernamentales y no gubernamentales, civiles y militares, públicos y privados, entendiendo que se trata de una **estrategia de largo alcance** y que sólo rendirá frutos en la medida en que pueda ser sostenida en el tiempo.

c. Concentrar mucho más el esfuerzo en las etapas previas al estallido de la violencia, poniendo en juego instrumentos que van más allá, no sólo de la AOD, sino de la propia cooperación al desarrollo. En cualquier caso, lo que ocurra durante y después de los conflictos es también terreno propio de la PC/CP.

d. Procurar el reparto de la ayuda humanitaria y alimentaria de emergencia en situaciones de guerras o conflictos, especialmente a la población más vulnerable, y dando prioridad a las necesidades más urgentes.

e. Establecer y aplicar medidas efectivas para **promover la prevención y acabar con la violencia de género en los conflictos armados** y otros contextos de violencia, de acuerdo con los instrumentos internacionales humanitarios y los instrumentos internacionales de Derechos humanos.

Serán **actuaciones prioritarias** en el marco temporal definido por el Plan Director las siguientes:

- Elaboración de una estrategia para la prevención de conflictos y la construcción de la paz.
- Identificación de la prevención de conflictos y construcción de la paz como una prioridad sectorial con identidad propia y como un tema de carácter horizontal que debe permeabilizar positivamente al resto de las actuaciones de la Cooperación Española. En consecuencia, los sucesivos PACI deberán presentar datos consolidados del esfuerzo presupuestario volcado en el área.
- El apoyo a la acción internacional en contra de las minas antipersona y armas de efecto similar, en particular a las acciones orientadas hacia el desmantelamiento de las minas existentes, las contribuciones bilaterales y multilaterales y la ayuda a las poblaciones afectadas, con especial énfasis en la prevención y atención a las mujeres y niños víctimas de los conflictos violentos.
- Crear el Sistema de Alerta Temprana de prevención de conflictos.
- Adoptar, por parte de las instancias públicas, una actitud activa en labores de "sensibilización", como un componente esencial de una política pública por la paz.
- Impulsar una política en materia de exportación de armas y material militar más estricta, no sólo cumpliendo en todos sus puntos las estipulaciones del Código de Conducta de la UE, sino impidiendo la venta a países que no cumplimenten el registro de Armas Convencionales de la ONU.
- Crear programas de formación, en colaboración con centros públicos y privados, que permitan disponer a medio plazo de analistas y personal especializado sobre conflictos y de "construcción civil de la paz", y que estén, por tanto. capacitados para ser enviados al terreno, en el marco de operaciones de prevención de conflictos y construcción de la paz.
- Explorar las posibilidades de concentrar parte del esfuerzo en la generación de un reducido conjunto de capacidades que identifquen a España como un actor especializado en determinadas áreas de prevención de conflictos y construcción de la paz.
- Incrementar las aportaciones voluntarias a los organismos multilaterales para la realización de tareas de prevención de conflictos y construcción de la paz, así como a instituciones locales dedicadas al mantenimiento de la paz y la prevención de conflictos.

4 Prioridades geográficas

4 Prioridades geográficas

1. Criterios para la asignación geográfica

La Ley 23/98 de cooperación internacional para el desarrollo establece en sus artículos 5 y 6 las prioridades geográficas en la ejecución de esta política. Establece que la ayuda responderá a los objetivos de la política exterior del Estado y que se dirigirá con especial atención a los países menos desarrollados económica y socialmente, y, dentro de éstos, a los sectores más desfavorecidos, detallando que serán áreas geográficas de actuación preferente los países de Iberoamérica, los países árabes del Norte de África y de Oriente Medio, y aquellos otros de menor desarrollo con los que España mantenga especiales vínculos de carácter histórico y cultural.

España atenderá con preferencia a PMA a los que destinará al menos un 20% de la AOD. En todos los casos se garantizará que la asignación geográfica alcance a los sectores más desfavorecidos.

Resulta imprescindible, por tanto, establecer criterios que permitan identificar a los países de menor desarrollo económico y social, recurriendo para ello a los indicadores socioeconómicos comúnmente aceptados por los OOII. Además, en coherencia con el objetivo de lucha contra la pobreza y la estrategia de asociación para el desarrollo de la política de cooperación internacional para el desarrollo, debe valorarse el compromiso de los países destinatarios en el diseño y ejecución de políticas dirigidas a la consecución de un desarrollo participativo, equitativo, incluyente, y ambiental y culturalmente sostenible. Por último, es legítimo, siempre que se supedite a la consecución de objetivos de desarrollo, actuar en países con los que España tenga una mayor afinidad histórica y cultural. En consecuencia la definición de áreas y países destinatarios tendrá en cuenta los siguientes criterios:

- **Orientación hacia los países más pobres:** utilizando, no sólo indicadores de renta per cápita, servicio de deuda externa o capacidad de acceso a la financiación de los mercados, sino indicadores como el Índice de Desarrollo Humano u otros adecuados para medir la composición multidimensional de la pobreza, o que permitan establecer discriminaciones territoriales o por sectores en un país o región.

- **Mayor compromiso de los países destinatarios con los objetivos de desarrollo**, y en particular, la adopción de políticas apropiadas para alcanzar los objetivos y metas de la Declaración del Milenio u otros acuerdos internacionales suscritos por el país destinatario.

- **La mayor ventaja comparativa** de España para garantizar una mayor eficacia de la ayuda. Esto es, el mayor grado de conocimiento y experiencia sobre un área o país que permita una mejor adecuación entre las necesidades del receptor y las posibilidades de oferta del donante.

- **La existencia de acuerdos y tratados de cooperación entre España y los países destinatarios**, en cuanto a la incorporación de objetivos y prioridades sectoriales previstos en la Ley de Cooperación y en este Plan Director.

Para facilitar la valoración se señalan los siguientes aspectos orientadores:

- La aplicación de un plan de acción a medio plazo, elaborado de forma participativa, para lo que habrá que tener en cuenta el papel jugado por el Parlamento y los partidos políticos en la elaboración de la estrategia de reducción de la pobreza.

- El grado de representatividad de las consultas con los actores diferentes al gobierno central (organizaciones no gubernamentales, gobiernos regionales, sector privado, prensa y grupos sociales, asociaciones de mujeres, etc.).

- Si hay un compromiso de equidad de género para garantizar que el trabajo en la reducción de la pobreza está dirigido a disminuir la brecha de género, es decir, la situación de desigualdad entre mujeres y hombres a través de, entre otros, el empoderamiento de las mujeres excluidas y en situación de pobreza y el aumento de sus oportunidades.

- La transparencia de los planes y presupuestos aprobados, analizando si se han hecho públicos.

- Si existe un compromiso claro y riguroso para asignar recursos a los distintos sectores que tienen un mayor impacto en la reducción de la pobreza.

- Si se han identificado los hitos necesarios para evaluar los avances que se vayan logrando en la aplicación de la estrategia nacional de reducción de la pobreza.

- Si se han especificado y se tienen en cuenta las necesidades de los grupos social o geográficamente desfavorecidos.

- Si se incentiva a las diferentes administraciones públicas nacionales para que tengan presentes los criterios de pobreza en sus políticas y puedan así mejorar los servicios que prestan a la población.

2. Prioridades geográficas

En función de los criterios mencionados, se establecen tres categorías de áreas geográficas y países de actuación: prioritarios, con atención especial, y preferentes.

2.1. Países prioritarios

Los **Países Prioritarios son aquellos en los que se concentrará el mayor volumen de recursos de la Cooperación Española. Para cada uno de ellos se elaborará un Documento Estratégico País (DEP)**, basado en el diálogo político y en el concepto de asociación, que constituirá un marco de cooperación estable, predecible, flexible y de largo plazo que permita al país destinatario de la ayuda la apropiación de su proceso de desarrollo.

El DEP determina la posición española en la negociación de la Comisión Mixta, por lo que debe incorporar en su elaboración las principales líneas y objetivos de la estrategia de reducción de la pobreza, o documento análogo establecido por el Estado destinatario. Debe justificar la mayor ventaja comparativa de España y las complementariedades posibles para realizar las intervenciones propuestas, y debe establecer resultados previstos e indicadores de medición de impacto sobre la población beneficiaria en todos los apoyos sectoriales, programas y proyectos definidos.

El DEP garantizará la coherencia de políticas de la Administración General del Estado, y su elaboración habrá de coordinarse con la cooperación autonómica, la municipal, la de la sociedad civil y la de otros actores de la cooperación presentes en el país o región; será objeto de discusión en la Comisión Interterritorial y el Consejo de Cooperación, y aprobado por la SECI.

En las áreas geográficas y países prioritarios se emplearán todos los instrumentos de la Cooperación Española que resulten adecuados, articulando en el DEP su complementariedad.

Se tenderá a que las áreas y países prioritarios reciban hasta el 70% de la AOD bilateral española.

ÁREAS Y PAÍSES PRIORITARIOS	
Latinoamérica	Honduras, Nicaragua, El Salvador, Guatemala, Haití, República Dominicana, Paraguay, Bolivia, Perú y Ecuador
Magreb, Oriente Medio y Próximo	Argelia, Marruecos, Mauritania, Túnez, Población Saharaui y Territorios Palestinos
África Subsahariana	Mozambique, Angola, Namibia, Senegal y Cabo Verde
Asia y Pacífico	Filipinas y Vietnam

2.2. Países con atención especial

Esta clasificación reúne a países o regiones que se encuentran en circunstancias especiales: por la necesidad de prevenir conflictos o contribuir a la construcción de la paz; por la debilidad del respeto a los Derechos humanos y del sistema democrático y por crisis derivadas de desastres naturales, o crisis financieras y sociales que generan un impacto perceptible en la estabilización o incremento de niveles de pobreza en los sectores más desfavorecidos de la población.

En estos países se utilizarán sólo los instrumentos de la cooperación más adecuados para hacer frente a la resolución del problema que motiva la especial atención hacia ese país o región.

Se elaborará un Plan de Actuación Especial (PAE) que defina los sectores, objetivos y resultados esperados, y las actuaciones con enfoque sectorial, programas y proyectos que se decida utilizar. Todo ello, de modo justificado cuantificado y evaluable. Este Plan deberá ser aprobado por la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional.

PAÍSES CON ATENCIÓN ESPECIAL	
Latinoamérica	Cuba y Colombia
Oriente Medio	Irak, Líbano y Siria
África Subsahariana	Congo, Etiopía, Guinea Ecuatorial, Sudán y Guinea Bissau
Asia y Pacífico	Timor Oriental, Afganistán, Camboya. Países del Sureste Asiático que han padecido las consecuencias del maremoto de 2004
Europa Central y Oriental	Bosnia y Herzegovina, y Albania

2.3. Países preferentes

En esta categoría se incluyen **los países de áreas geográficas preferentes no incluidos entre los prioritarios, y los países grandes y/o no dependientes de la ayuda, así como aquellos en los que existan sectores de la población en condiciones de bajo desarrollo económico y social**.

A estos países se les dará una **atención focalizada y puntual** dirigida a las zonas geográficas y sectores sociales con menor desarrollo. Se utilizarán los instrumentos más adecuados para hacer frente a la situación de vulnerabilidad de esos territorios

y poblaciones menos favorecidas, y **se elaborará un PAE**, que deberá ser aprobado por la SECI, donde se justifique el tipo de intervención y se definan los objetivos y resultados esperados con indicadores cuantitativos y cualitativos que permitan una evaluación del impacto sobre las personas beneficiarias.

PAÍSES PREFERENTES	
Latinoamérica	Costa Rica, Brasil, México, Chile, Venezuela, Panamá, Argentina y Uruguay
Magreb, Oriente Medio y Próximo	Egipto y Jordania
África Subsahariana	Santo Tomé y Príncipe, y Sudáfrica
Asia y Pacífico	Bangladesh y China
Europa Central y Oriental	Países de renta media-baja candidatos a la adhesión a la UE y países que pudieran precisar ayuda puntual en el marco del Pacto de Estabilidad para el Sudeste de Europa

En el Plan Anual de Cooperación Internacional se podrán reconsiderar los países que se incluyen en alguna de las tres clasificaciones en función de las circunstancias cambiantes que puedan sufrir. En cada Plan Anual, se valorará especialmente la actuación de carácter regional, a efectos de su inclusión como áreas prioritarias, las áreas regionales de África Subsahariana, en las que se estén produciendo actuaciones a través de la Unión Africana y de la iniciativa NEPAD, en los sectores sociales básicos y en materias directamente ligadas a los ODM.

Con independencia de las prioridades geográficas establecidas en el nivel de país, hay que considerar que algunos temas requieren un tratamiento geográfico que impliquen a uno o más países. Así, por ejemplo, la actuación en cuestiones medioambientales y la problemática específica de colectivos indígenas o de población emigrante suele caracterizarse por superar los límites nacionales. En este sentido, la Cooperación Española pondrá en marcha, ante problemáticas específicas que así lo aconsejen, intervenciones de ámbito regional o plurinacional.

2.4. La cooperación con Países Menos Adelantados

En el octavo Objetivo del Milenio, que propone fomentar una asociación internacional para el desarrollo, se fija la siguiente Meta (la nº 13 de los ODM): "atender a las necesidades especiales de los Países Menos Adelantados" (PMA).

La categoría de PMA se refiere a un grupo de países cuyas características distintivas residen, no sólo en la profunda pobreza de sus poblaciones, sino también en la debilidad de sus recursos económicos, institucionales y humanos, a menudo combinados con características geofísicas que dificultan su desarrollo.

Se trata de países particularmente mal preparados para desarrollar sus economías domésticas y para asegurar un mínimo nivel de vida a su población, y con economías especialmente vulnerables a cambios externos o desastres naturales.

La mayoría de los PMA se encuentran en África Subsahariana, por lo que la cooperación con esta región va a crecer y a asumir un mayor protagonismo en la Cooperación Española. La Unión Africana (UA), la Nueva Iniciativa para el Desarrollo de África (NEPAD) y la participación en Fondos y Programas Globales, comprometidos con los ODM, constituyen la mejor apuesta para incrementar la ayuda en esta región. Esta vía permitirá complementar los esfuerzos bilaterales y apoyar a muchos PMA en sectores sensibles, como salud, alfabetización y educación básica, género, agua y sostenibilidad ambiental. La Cooperación Española deberá favorecer que la solución y la respuesta a los problemas de África venga de los propios africanos, entre los que se va abriendo paso la voluntad de aumentar su protagonismo en la resolución de las crisis del continente. En la configuración del nuevo orden geopolítico del continente, ya existen estas dos respuestas totalmente africanas: NEPAD y la UA. Apoyar sus propias estructuras regionales será la fórmula más adecuada para encauzar incrementos presupuestarios a esta región con equilibrio y mecanismos absolutamente vinculados a los ODM.

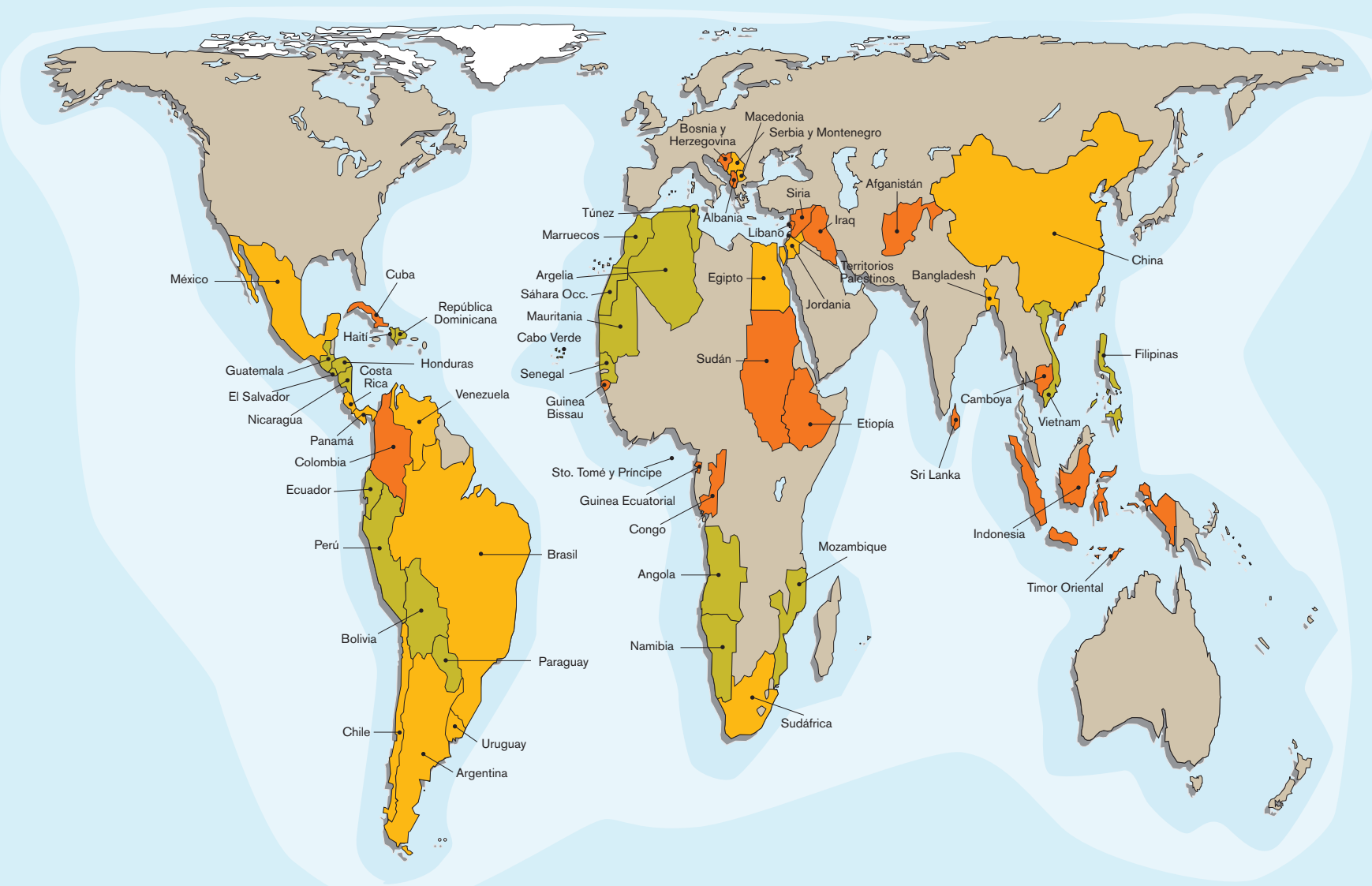
El nuevo compromiso político de la Cooperación Española en África Subsahariana se produce en el siguiente contexto:

- La nueva relación de España con el continente africano responde a un sentimiento profundo de solidaridad y justicia. Existe una creciente sensibilidad y conocimiento por parte de la opinión pública hacia la problemática del continente africano, con una presencia cada vez más numerosa de africanos en España y de ONGD españolas en la región. La cercanía geográfica de África Occidental con las Islas Canarias ha propiciado el desarrollo de un factor especial de proximidad cultural y humana.

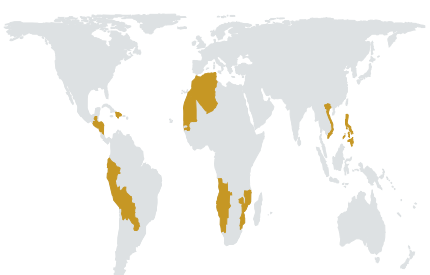
- Los compromisos internacionales y, en especial, el cumplimiento de los ODM y la lucha contra la pobreza se centran sobre todo en África.

- África es un continente marcado por los conflictos, el subdesarrollo económico y el azote de enfermedades como SIDA, malaria o tuberculosis, etc. Constituye un área geográfica heterogénea en la que conviven modelos de organización política y económica muy diversos y diferentes grados de pobreza y subdesarrollo. Las necesidades en todo caso son inmensas y los recursos de la cooperación al desarrollo limitados.

Prioridades Geográficas



Países Prioritarios | Países con Atención Especial | Países Preferentes



Se continuará trabajando a través de los programas regionales sectoriales de la AECI: **VITA** y **NAUTA**, y del programa de **seminarios avanzados** en temas de fortalecimiento institucional y gobernabilidad.

También se dará prioridad al seguimiento, participación y apoyo a las actuaciones en el ámbito multilateral: Naciones Unidas y UE.

2.5. América Latina como región prioritaria de la política de cooperación

América Latina está dotada de muchos recursos naturales, gran diversidad y riqueza biológica, una población joven y formada, y una tradición democrática en muchos Estados. Por otro lado, Latinoamérica es la región más desigual del mundo -tiene un coeficiente de Gini (0,54 en promedio) que no corresponde a su renta per capita- y ha sido incapaz de reducir la pobreza –221 millones de personas son pobres en América Latina, de las cuales 97 millones viven en la indigencia. Sus recursos naturales se encuentran en riesgo, escasean perspectivas laborales dignas, se registran altas tasas de violencia, sus democracias no se consolidan y la integración regional y la inserción en la economía mundial no avanzan suficientemente.

Hay varios motivos por los cuales **América Latina ha sido y seguirá siendo una zona prioritaria de la Cooperación Española**. Primero, hay que destacar el compromiso político que se ha renovado continuamente y que se expresa en una cooperación basada en el acompañamiento a las principales políticas públicas y estrategias de reducción de pobreza de los países latinoamericanos. Esta cooperación se realiza en tres niveles interrelacionados: bilateral –basado en un diálogo estrecho con cada país--, subregional –fomentando la integración y la cooperación transfronteriza– y regional –fundamentalmente a través del sistema de Cooperación Iberoamericana.

En el ámbito de la cooperación regional se prestará una especial atención a los acuerdos, programas e iniciativas emanados de la Conferencia Iberoamericana, instrumento de diálogo, de concertación y de cooperación entre los 21 países que la conforman, y cuya máxima expresión es la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. La Cooperación Española, en el marco de la Conferencia Iberoamericana, se llevará a cabo en colaboración y coordinación con la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). El compromiso con el sistema de cooperación iberoamericano, basado en los principios de corresponsabilidad y horizontalidad, estará dirigido a consolidar el espacio multilateral iberoamericano y a generar sinergias y complementariedad con los esfuerzos nacionales por alcanzar niveles crecientes de desarrollo sostenible, contribuir al reforzamiento de los valores y la institucionalidad democrática y apoyar el compromiso compartido de lucha contra la pobreza y a favor de una mayor cohesión social.

De manera complementaria, se reforzará la colaboración con organismos multilaterales en esta región. Además, la prioridad latinoamericana responde al sentir de la sociedad española, lo que se demuestra claramente a través de nuestras organizaciones no gubernamentales. Por último, la presencia creciente de inmigrantes de América Latina en España y de empresas españolas en aquella zona conlleva nuevas oportunidades de cooperación.

En los países prioritarios de la Cooperación Española la intervención alcanza a todos los sectores e instrumentos, complementando las estrategias país con programas regionales que se adecuarán a las líneas estratégicas establecidas en este Plan Director, (ya existente para Centroamérica y previsto para la zona andina en este Plan) y que se desarrollarán en asociación con organismos subregionales. La Cooperación Española ha incluido a Haití por primera vez como país prioritario, reflejo del importante y variado papel que España quiere desempeñar allí. Los países preferentes tienen una capacidad mayor de abordar sus problemas de desarrollo, pero sufren de limitaciones institucionales y graves

Fotografía: AECI

desigualdades que requieren apoyo internacional. Se explorarán con ellos modelos de cooperación paritaria y triangular. En esta región hay países en situación especial (Colombia y Cuba) en los cuales la Cooperación Española tenderá a concentrarse en sectores directamente relacionados con sus principales carencias de desarrollo. Finalmente, la Cooperación Española potenciará su actuación en el Caribe anglófono, especialmente a través de la colaboración con la Comunidad del Caribe (CARICOM).

Cabe destacar la importancia de dos programas horizontales, Araucaria XXI y el Programa de Patrimonio Cultural, el primero, porque representa una apuesta para líneas innovadoras de cooperación y el segundo, porque constituye una de las áreas de mayor tradición. En ambos casos, durante este periodo se prevé reforzar su enfoque de desarrollo. Para Araucaria esto significa dar un sesgo mayor hacia el desarrollo integral, mientras el Programa de Patrimonio dará más relevancia a cuestiones como la formación profesional y la potenciación del hábitat humano.

2.6. Mundo Árabe y Mediterráneo

Una de las grandes prioridades para la cooperación es el **mundo árabe** mediterráneo. Esta cooperación se articula en tres pilares, las dos grandes subregiones del Magreb y de Oriente Próximo, y un tercer pilar que será el regional mediterráneo, directamente ligado al proceso de Barcelona, que permite actuar con mayor coherencia e impacto, complementando la acción bilateral y cumpliendo con el mandato de la Ley de Cooperación sobre coherencia con las políticas de la UE.

El Magreb, región de gran importancia para la política exterior española, es una región con grandes carencias en materia de desarrollo humano. Estas carencias, su importancia estratégica y la necesidad de apoyar su desarrollo y estabilidad deben traducirse directamente en una atención preeminente desde el punto de vista de la cooperación, por lo que han de considerarse prioritarios a todos los componentes de la región: Mauritania, Marruecos, Argelia, Túnez y la población saharaui.

Oriente Próximo es una región convulsa y el origen de la mayoría de los problemas estratégicos que ocupan al mundo. A la vez, sus indicadores de desarrollo no dejan de empeorar con el tiempo. Es evidente la prioridad absoluta que tiene apoyar al proceso de paz y al pueblo palestino y su Autoridad Nacional, pero también debe considerarse la importancia de la cooperación con los países vecinos.

El Mediterráneo es la nueva dimensión de la política española exterior y de cooperación y se concreta en el proceso de Barcelona. La dimensión euromediterránea merece un capítulo propio, más allá de la consideración de las dos regiones anteriores y en el marco de los acuerdos de Barcelona, para apoyar regionalmente el proceso de transición económica y social y los partenariados que lleven a la zona de libre cambio con la UE, por una parte, así como el diálogo y la dimensión humana y cultural, por otra.

Para definir las actuaciones concretas en esta zona se elaborará una **Estrategia Regional de la Cooperación Española para los Países del Mediterráneo**, con objetivos como:

- El apoyo a las reformas institucionales en el marco del proceso de Barcelona, con especial atención a los acuerdos de asociación, al fortalecimiento institucional y a la nueva política de vecindad de la UE.
- La promoción del desarrollo sostenible basado en la valorización de los recursos naturales y humanos, con especial énfasis en el desarrollo local, que permita frenar el éxodo rural, y el apoyo a sectores productivos dentro del marco de sostenibilidad ambiental del programa Azahar.
- El refuerzo de los vínculos culturales y la revalorización del patrimonio histórico.
- La incorporación de sus sociedades civiles, a través de sus organizaciones sociales
- La incorporación del fenómeno migratorio en las políticas de desarrollo, con atención especial a las zonas de origen y a la participación de las comunidades de inmigrantes en España en el desarrollo de sus regiones de origen.

2.7. Asia-Pacífico y otras areas geográficas

Asia y el Pacífico es una de las regiones que requiere profundizar en el debate para asegurar la coherencia de la política española de cooperación, ya que casi no cuenta con cooperación bilateral no reembolsable, pero es el primer destino del FAD. Una realidad de partida es el caso de Filipinas, que debe seguir siendo la gran prioridad.

Como prioritario estará también Vietnam, país de renta baja, que ocupa el puesto 112 del Índice del Desarrollo Humano (IDH). El compromiso con su proceso de transformación política, económica y social es firme y su capacidad de absorción de la ayuda es ejemplar. Hay presencia importante de ONGD españolas y gran complementariedad con la UE y Naciones Unidas.

Timor Oriental, Camboya y Afganistán podrían considerarse países en circunstancias especiales. Timor Oriental es un país de renta baja que ocupa uno de los últimos lugares del IDH (158 de 177). Existe un compromiso español con su proceso de consolidación como Estado independiente y democrático, que constituye sus “circunstancias especiales”. En cuanto a Afganistán, España está comprometida con el proceso de Bonn y cuenta con tropas en el terreno. Es un PMA y está entre los últimos del IDH. Su situación posbélica hace evidente la razón de su inclusión como país en circunstancias especiales.

Camboya es un país de renta baja. Ocupa el 130 del IDH, plagado de minas antipersona y con un cierto protagonismo en la lucha contra el tráfico sexual. Junto con Vietnam, permite añadir mayor coherencia y compromiso en la lucha contra la pobreza a nuestra política de cooperación.

Dada la especial gravedad de la situación ocasionada por el maremoto acaecido a finales de 2004, los países del Sureste de Asia afectados por el mismo serán considerados de atención especial por la Cooperación Española.

Finalmente, se contemplarán como países con cooperación focalizada a Bangladesh y China, ambos con bajos índices de desarrollo humano y grandes capas de pobreza extrema.

La cooperación con Europa Central y Oriental está directamente vinculada al proceso de transición abierto tras la caída del muro de Berlín y el telón de acero y, sobre todo, se vincula prioritariamente al proceso de estabilización de los Balcanes tras el conflicto exyugoslavo. Tiene tres niveles fundamentales: en primer lugar Bosnia y Herzegovina, país en lento y largo proceso de reconciliación, retorno, normalización y viabilidad como Estado unido e independiente. En segundo lugar, Albania, país extremadamente pobre con el que existe un compromiso político de apoyo por parte de España. En tercer lugar, Turquía que, con una renta per cápita de 2.490$, está clasificado por el CAD como país en desarrollo de renta media-baja. Turquía es un país clave para la estabilidad de Oriente Medio y un candidato a la Unión Europea, por lo que recibe una atención especial de la política comunitaria de cooperación. Finalmente, decreciendo en intensidad de cooperación, Serbia y Montenegro, la ARY de Macedonia y otros países de la zona que siguen siendo importantes para la estabilidad de la región y que constituyen el "Pacto de Estabilidad del Sudeste de Europa" o de los Balcanes, con el que España está comprometida.

En todo caso, salvo en Bosnia y Herzegovina, Albania y Turquía, en el resto de países de la región la cooperación se limitará a asistencia técnica y seminarios avanzados.

Fotografía: Jesús Carrasco

5 Multilateralismo activo, selectivo y estratégico

5 Multilateralismo activo, selectivo y estratégico

1. Objetivos de la cooperación multilateral

La política multilateral de desarrollo de España es un componente esencial de su política exterior en el ámbito multilateral. **El objetivo principal que se propone España**, en este período, **a través de su política multilateral de desarrollo, es el apoyo a la comunidad internacional en sus esfuerzos para que se cumplan los compromisos de la Declaración del Milenio**. La Unión Europea y los OOII son claves para el logro de todos los ODM, pero destacadamente del Objetivo 8, que apuesta por una mayor y mejor integración de los países en desarrollo en la economía mundial. Esta integración debe propiciar un mejor acceso de los productos y servicios de los países en desarrollo a los mercados de los países desarrollados y de desarrollo medio; una actuación encaminada a hacer más soportable la deuda externa de estos países, y por fin, un aumento de su participación en los procesos de toma de decisiones en las organizaciones internacionales de desarrollo.

La reducción de las barreras de acceso a las importaciones, en armonía con la Política Agraria Común (PAC), forma parte de la política de cooperación de la UE, incluida España. Ahora bien, las ventajas de un mayor acceso a los mercados resultan mínimas si no se mejora la capacidad de producción de los países en desarrollo, en particular, de las economías más débiles y vulnerables, dependientes de pocos productos para la exportación o carentes de una estructura productiva diversificada. De hecho, muchos países desarrollados, y en concreto, la UE, ya otorgan un acceso mejorado a su mercado en el marco de su Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG), el Acuerdo de Cotonou o la iniciativa EBA, ("Todo menos Armas") por la que se concede un acceso libre de aranceles y cuotas a los productos procedentes de los PMA. Se considera importante que los países en desarrollo más avanzados participen también en ese proceso de apertura, proporcionando un mejor acceso a sus mercados a las economías más débiles y vulnerables.

En este marco, la integración en el comercio internacional deberá ser promovida fundamentalmente a través del desarrollo de capacidades en los países en desarrollo, para que puedan aprovechar realmente las ventajas de un mejor acceso a los mercados.

Además del papel de la Unión Europea y la Organización Mundial de Comercio (OMC), los OOII realizan importantes aportaciones al sistema multilateral de ayuda al desarrollo:

- Han propiciado una relevante actividad normativa y han logrado forjar una serie de compromisos internacionales, prioridades y objetivos en el campo de la Ayuda al Desarrollo que han otorgado para la comunidad internacional un marco en el que actuar conjuntamente.
- Han favorecido el diálogo internacional y estimulando procesos de consulta e interlocución para la resolución de conflictos inabordables desde perspectivas bilaterales.
- Han aportado su capacidad de movilización de recursos, superior a la de cualquier donante bilateral.
- Han puesto a disposición de la comunidad internacional un importante contingente de personas expertas en sus sedes y sus delegaciones sobre el terreno, que han ayudado a sistematizar un amplio conjunto de experiencias en el campo del desarrollo.
- Están desplegando una útil labor de coordinación entre donantes, que hoy día, más que nunca, es condición necesaria para el éxito de la cooperación internacional en el alcance y consecución de los ODM.

El Gobierno se propone fortalecer estas instituciones, ya que los retos derivados de la Declaración del Milenio son imposibles de alcanzar sin el concurso de un sistema multilateral sólido, eficaz y coordinado.

El presente Plan Director pretende además **impulsar una participación más activa de España en la elaboración de la normativa y doctrina de desarrollo y cooperación de los organismos multilaterales**.

Para ordenar las actuaciones y cumplir los objetivos de la Cooperación Española previstos en el presente Plan Director, será necesario elaborar una **Estrategia de la Cooperación Española sobre Política Multilateral de Desarrollo** que, entre otros aspectos, defina los mecanismos de colaboración con los distintos OOII por medio de políticas de desarrollo.

Fotografía: Beatriz Vega, AECI

Principales conferencias internacionales de Naciones Unidas desde 1990	
Marzo de 1990	Conferencia Mundial sobre Educación para Todos (Jomtien)
Septiembre 1990	Cumbre Mundial a favor de la Infancia (Nueva York)
Junio 1992	Conferencia Internacional sobre Medio Ambiente (Río de Janeiro)
Junio 1993	Conferencia Mundial sobre los Derechos Humanos (Viena)
Septiembre 1994	Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (Cairo)
Marzo 1995	Conferencia Mundial sobre Desarrollo Social (Copenhagen)
Septiembre 1995	Conferencia Internacional sobre la Mujer (Bejing)
Junio 1996	Segunda Conferencia de NNUU sobre Asentamientos Humanos (Estambul)
Noviembre 1996	Cumbre Mundial sobre la Alimentación (Roma)
Abril 2000	Foro Mundial sobre la Educación (Dakar)
Septiembre 2000	Cumbre Mundial del Milenio (Nueva York)
Mayo 2001	Tercera Cumbre Mundial sobre Países Menos Desarrollados (Bruselas)
Marzo 2002	Conferencia Internacional sobre Financiación al Desarrollo (Monterrey)
Junio 2002	Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años más tarde (Roma)
Agosto 2002	Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible (Johannesburg)

2. El papel de España a favor del desarrollo mediante la Cooperación Multilateral

En la actualidad, la ayuda canalizada a través de la acción bilateral supone casi el 60% de la Cooperación Española al desarrollo. En cuanto a la cooperación multilateral, la ayuda hacia los países en desarrollo a través de los mecanismos comunitarios supone entre el 25% y el 30% del total del esfuerzo español en AOD, y la ayuda que se materializa a través de la acción multilateral vía OOII, de carácter financiero y no financiero, supone casi el 15% del total de la AOD española.

Es muy importante para apoyar la acción española a favor de los países en desarrollo, prestar una especial atención a las actuaciones en el seno de la UE. España, no sólo canaliza un importante volumen de recursos a través del FED y del presupuesto comunitario destinado a acciones de desarrollo y ayuda humanitaria, sino que también tiene la posibilidad de influir a través de la UE en las cumbres internacionales y en las acciones de los OOII financieros y no financieros.

Tanto o más importante que los volúmenes de ayuda que se canalizan a través de los OOII, es poder influir en las grandes líneas de la gobernanza mundial, puesto que éstas, en buena medida, se establecen en las organizaciones internacionales. Los referentes comunitario y multilateral son, por lo tanto, de gran importancia para la acción española a favor de los países en desarrollo.

Junto a ello, es necesario prestar una especial atención a la participación en aquellos organismos que influyen desde el punto de vista normativo y doctrinal de manera decisiva en la definición de las tendencias generales de la política de desarrollo y cooperación internacionales: el CAD y el Centro de Desarrollo de la OCDE, la OIT, el Departamento de Investigación del Banco Mundial y el PNUD, entre otros organismos e institutos de investigación internacionales.

Las posiciones españolas en los órganos de gobierno de las organizaciones internacionales deben estar bien articuladas, con el fin de tener una auténtica política pública con capacidad de influencia sobre las orientaciones que se sigan en ellas. En el marco de la ley de Cooperación, y sin perjuicio de las competencias atribuidas a cada órgano, esta articulación exige un amplio trabajo de coordinación interna entre los ministerios y las administraciones implicadas, especialmente a través de la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional. Se procurará facilitar la creación de los flujos de información precisos para establecer posiciones, criterios doctrinales y definiciones estratégicas sobre las políticas generales o sobre las acciones a seguir respecto a determinados países en desarrollo, con anterioridad a las reuniones de los órganos decisorios de las organizaciones internacionales.

Por otra parte, y a pesar de que este proceso debe ser fruto del esfuerzo de gobiernos y organizaciones de carácter oficial, se contará en todo lo posible con las CCAA y EELL, así como con los representantes de la sociedad civil, especialmente partidos políticos, organizaciones empresariales y sindicales y ONGD, con objeto de garantizar un alto grado de transparencia en la adopción de decisiones y de crear una opinión pública bien informada y dispuesta a apoyar las actuaciones públicas en el ámbito de la cooperación.

3. Criterios para la relación con OOII

España ocupa actualmente el noveno puesto en la economía mundial, representando el 1,8% del PIB global y el 3,2% de la suma de los PIB de los 29 países donantes más avanzados. España tiene asignado el 2,52% como cuota al presupuesto ordinario de NNUU. En el ámbito de los países miembros de la UE, es el octavo donante en términos absolutos y el duodécimo en términos relativos.

En este contexto, **España debe aumentar sus contribuciones** a las Instituciones Financieras Multilaterales y a las Organizaciones Internacionales no financieras, puesto que dichas contribuciones no alcanzan una medida proporcionada a su peso económico, estando, en general, por debajo de las de países que, aun teniendo economías más pequeñas, contribuyen en mayor medida.

Para aumentar las aportaciones a los fondos de desarrollo movilizados por las instituciones internacionales no financieras, suele bastar con la decisión del país donante. En cambio, con respecto a las instituciones financieras internacionales, el aumento de las aportaciones españolas debe canalizarse mediante un mayor peso en su capital social, (cuestión de difícil ejecución a corto plazo) o mediante una mayor contribución a los fondos concesionales que estas instituciones gestionan.

La selección de los OOII a los que España dará prioridad para ejecutar su política multilateral de desarrollo debe estar relacionada con las prioridades sectoriales y geográficas de la Cooperación Española. En la futura estrategia de política multilateral de desarrollo, se analizará cada Organismo Internacional y Fondo de Desarrollo para conocer su capacidad real y el impacto de su política, lo que debe servir como criterio para priorizar los OOII más idóneos para canalizar la ayuda española a través de contribuciones voluntarias y aportaciones multi-bilaterales.

Sin perjuicio de los criterios que se definan en su momento en la estrategia de cooperación multilateral, **España dará prioridad en sus contribuciones a aquellos organismos capaces de establecer una mejor coordinación con otros organismos multilaterales, con agencias bilaterales de desarrollo y con el gobierno local**, que contribuyan a facilitar la participación real de la sociedad civil en los procesos de debate y decisión en el proceso del desarrollo humano sostenible y la erradicación de la pobreza.

Fotografía: Comunidad Europea 2005

Cuando sea conveniente para el desarrollo del país, y teniendo en cuenta los puntos de vista de los actores españoles, (organizaciones sindicales y empresariales, ONGD, entre otros) se promoverán esquemas de cooperación multi-bilateral como una fórmula de acercamiento entre los objetivos estratégicos de las organizaciones internacionales y los propios de la política española de cooperación internacional al desarrollo.

Para la evaluación periódica de la colaboración con cada organización, se celebrarán seminarios conjuntos y paneles de personas expertas que faciliten la coordinación. Se organizarán actividades formativas y de difusión de información sobre los procedimientos de contratación y las posibilidades de acceso a la ejecución de proyectos de los distintos organismos. Se desarrollará una política de personal y formación que permita una mayor presencia de españoles en OOII con el fin de reforzar una participación más activa en la política de dichos organismos.

El compromiso de cooperación multilateral de España se reflejará en el impulso al desarrollo de una política que **promocione la presencia de españoles en OOII, en los ámbitos de información, formación, promoción e incentivos**. Dicha política se plantea a todos los niveles, desde los puestos políticos electivos y directivos a los profesionales, incluyendo la realización de prácticas y programas de formación, y constituye un reto colectivo para todas las instancias relevantes del Estado y de la sociedad española. Aparte del activo que una mayor participación y compromiso multilateral supone a tal efecto, la Cooperación Española dispondrá de los siguientes instrumentos y programas útiles para su desarrollo: programas de cooperación multi-bilateral; fondos y mecanismos para el destacamento de funcionarios y expertos españoles en OOII, así como para consultoría multilateral; participación en los programas de Jóvenes Profesionales (Junior Professional Officers), Expertos Asociados, expertos en delegaciones de la UE, Voluntarios de Naciones Unidas y otros similares de las OOII; becas y ayudas para la realización de prácticas y programas de formación para jóvenes españoles. Igualmente, cooperará y contribuirá a los programas de información, formación y relación con OOII para fomentar la presencia de españoles en OOII, desarrollados por el MAEC.

4. La cooperación española por la vía comunitaria

La Unión Europea es un marco adecuado para tratar de alcanzar una mayor coherencia entre las diferentes políticas que inciden sobre los países en desarrollo. Tal y como establece el artículo 6.2 de la Ley 23/1998 de Cooperación Internacional, España impulsará la coherencia de las políticas comunitarias que tengan impacto en las posibilidades de desarrollo de los países empobrecidos. La SECI debe tener, por ello, una participación suficiente junto a los ministerios competentes en cada caso, en la definición

de estas políticas comunitarias. Por otra parte, la Secretaría de Estado para la Unión Europea (SEPUE) y la SECI estarán en permanente diálogo, de cara a la formación de la posición española en las diversas negociaciones.

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

La búsqueda de coherencia en la política española de desarrollo implicará también un refuerzo de la participación del MAEC en la formación y seguimiento de la posición comunitaria en las negociaciones que tienen lugar en la OMC, y en la asistencia a sus plenarios.

4.1 Prioridades españolas para el ámbito comunitario

La política comunitaria hacia los países de África, Caribe y Pacífico (ACP) es uno de los principales instrumentos para encauzar el apoyo de España a los países de éstas áreas geográficas, a los que hasta ahora la cooperación bilateral no había prestado una atención excesiva.

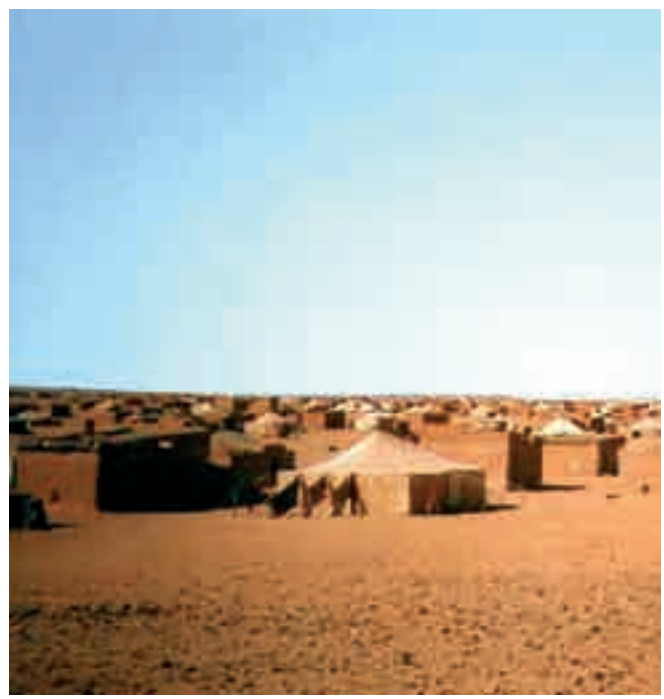
España ampliará su cooperación bilateral y multilateral con estos países siendo el marco comunitario objeto de especial atención por la diversidad de instrumentos financieros, comerciales y de diálogo político de que dispone, y por el impacto de la presencia comunitaria en estos países. Teniendo en cuenta que la mayoría de los países del África Subsahariana pertenecen al grupo de los PMA más alejados de la consecución de los ODM, este refuerzo es especialmente relevante.

La participación de los PMA en el comercio mundial es marginal, aproximadamente un 0,5% del total, cifra que ha descendido desde los años 80, en que la participación era del 0,8%. Por ello, es necesario apostar por una reducción de las barreras arancelarias y por la reforma internacional de la agricultura. De nada sirve tratar de estimular la agricultura en los PMA, si por otro lado éstos tienen que soportar la competencia desleal de la agricultura subsidiada en el Norte.

El gobierno español se compromete a **impulsar y ampliar iniciativas como la EBA**, en el seno de la UE, entendiendo que éste es un asunto vital para el futuro de muchos de los países más pobres. La iniciativa EBA, lanzada por la UE en febrero de 2001, se basa en la siguiente premisa: si el sistema de preferencias generalizadas partió de la conciencia de que los países en desarrollo no pueden competir en términos de igualdad con los países desarrollados, algunos países en desarrollo, como los PMA, no pueden ni siquiera plantearse competir con otros países en desarrollo.

En consonancia, la regulación de EBA establece el acceso libre de aranceles para todas las importaciones provenientes de los PMA sin limitaciones, excepto para armas y municiones.

En lo que respecta a la **política de Vecindad con los países árabes del Mediterráneo**, practicada por la UE, España debe influir lo más posible en el Proceso de Barcelona para la reforma política y económica de la zona, así como en la negociación de la liberalización comercial que acompaña a los Acuerdos de Asociación Euromediterráneos y en el marco de la financiación MEDA y del Banco Europeo de Inversiones (BEI) en dicha región. Además, España debe tratar de que su cooperación bilateral esté adecuadamente coordinada y sea complementaria con tal política comunitaria. Para ello, sus documentos de planificación, en especial las estrategias-país, procurarán determinar claramente un marco de colaboración estrecha entre la cooperación comunitaria y la cooperación bilateral española. Es muy importante, además, que **España sostenga e impulse el proceso euromediterráneo europeo** en un momento en que la reciente ampliación de la UE ha tendido a desplazar hacia otras áreas el punto focal del interés comunitario en su cooperación externa.



Fotografía: AECI

Fotografía: Jesús Carrasco

España impulsará una reflexión sobre el papel del BEI en terceros países en general, especialmente en la región MEDA, en la que la política comunitaria de Nueva Vecindad plantea retos sustanciales. La actividad tradicional del BEI en estos países ha constituido una importante contribución a su desarrollo, siendo complementaria a la labor llevada a cabo a través de la ayuda oficial por la propia UE. En el futuro, es importante que el BEI, evitando la duplicidad de actuaciones con los bancos de desarrollo, atienda de manera prioritaria a las operaciones encaminadas a fortalecer el desarrollo del sector privado en los países en los que opera, actuando de manera coordinada con otras instituciones multilaterales y con donantes bilaterales. Esto permitirá que las políticas del conjunto de las instituciones financieras multilaterales sean un instrumento eficiente para las estrategias de desarrollo y de lucha contra la pobreza elaboradas por los países en desarrollo. Estas orientaciones deberían ser recogidas en las decisiones a través de las cuales la Unión Europea confiere al BEI un mandato externo. Por otra parte, España favorecerá la posibilidad de constituir en el BEI fondos fiduciarios similares a los existentes en otros organismos financieros internacionales, de forma que los Estados Miembros puedan apoyar actividades de especial interés para la UE en países y regiones en desarrollo.

Con respecto a **América Latina**, España debe promover que la Comisión Europea asuma el refuerzo de la cooperación con esta región realizada por otros organismos multilaterales, en especial el BID. El hecho de que una gran parte de los países latinoamericanos pertenezcan al grupo de los países en desarrollo de **renta media**, hace que deba impulsarse una cooperación basada en parámetros complementarios de los ODM, y que promuevan el desarrollo humano sostenible incluyendo el concepto de cohesión social, teniendo muy en cuenta los principios formulados en la III Cumbre Europa-Latinoamérica-Caribe, celebrada en Guadalajara de mayo de 2004.

La cohesión social, que implica procesos de reforma de la gestión presupuestaria y un sistema fiscal progresivo, es una condición indispensable para avanzar en el desarrollo en América Latina. En esta área de la acción comunitaria al desarrollo, España debe impulsar la actuación de la UE en el momento de negociar las nuevas Perspectivas Financieras 2007-2013 y los presupuestos anuales de la UE, en la reforma de la reglamentación comunitaria para la cooperación con esta zona, en la revisión del Sistema de Preferencias Generalizadas y en la negociación de Acuerdos de Asociación con países y organizaciones regionales en la zona. Asimismo, debe jugar un papel motor para la aprobación de un marco financiero adecuado para combatir las importantes bolsas de pobreza existentes en la región, dadas las escasas vinculaciones con América Latina de varios de los estados miembros actuales de la UE.

5. Las instituciones financieras internacionales de desarrollo (IFI)

La cooperación económica al desarrollo se enmarca en la política de cooperación en su conjunto, y responde al principio de coherencia que se ha señalado como una de las tres ideas rectoras de la ayuda al desarrollo, junto con el concepto de propiedad u apropiación del proceso de planificación del desarrollo y la idea de la gestión de la cooperación dirigida e inspirada por la eficacia en términos de resultados. Buena parte de la ejecución de la política de cooperación económica para el desarrollo corresponde al Ministerio de Economía y Hacienda como representante en las instituciones financieras internacionales, y se concreta en tres líneas de influencia crucial en el proceso de desarrollo:

- La política y los programas económicos del FMI, como instrumento multilateral que busca asegurar la estabilidad financiera internacional
- La política y los préstamos de las Instituciones Financieras Internacionales y la denominada Banca del Desarrollo, muy en particular, la del Grupo del Banco Mundial.
- La política de gestión de la deuda externa de los países en desarrollo, íntimamente ligada al contexto de decisión multilateral.

5.1. Estabilidad macroeconómica y Sistema Financiero Internacional

El FMI se creó en 1945 para supervisar la estabilidad del sistema financiero internacional en el marco de los acuerdos de "Bretton-Woods". La institución, en un proceso de aprendizaje no exento de críticas por su rigidez o lentitud, ha venido perfilando su aportación a la solución de los problemas del subdesarrollo, no sólo como financiador de programas de estabilización, sino como partícipe en las iniciativas de alivio de deuda. En la Asamblea Anual de 1999, los representantes de los países miembros del FMI dieron a esta institución el mandato de unir los objetivos de reducción de la pobreza y fomento del crecimiento en sus operaciones con los países más pobres, y de basar esas operaciones en estrategias de reducción de la pobreza diseñadas por esos países.

Actualmente, esta mayor preocupación del FMI por el desarrollo se refleja en sus tres formas básicas de actuación: la supervisión del sistema financiero internacional, la resolución de crisis de balanza de pagos y de tipo de cambio (que suele concretarse financieramente en la concesión de préstamos) y la asistencia técnica.

El Gobierno español impulsará y dará seguimiento a la coherencia entre las políticas del FMI y los objetivos de desarrollo humano sostenible de la Declaración del Milenio, y en particular, de la Estrategia de Asociación para el Desarrollo en ella contenida.

En el marco de las actuaciones de resolución de problemas de balanza de pagos y de tipo de cambio, se hará especial hincapié en que la "línea de financiación para la reducción de la pobreza y ayuda al crecimiento" (PRGF, según sus siglas en inglés) se acompase a la elaboración por los Estados destinatarios de sus estrategias de lucha contra la pobreza, entendida con el carácter multidimensional con el que se define en el presente Plan Director.

Actualmente es común aceptar que no existe una combinación de políticas económicas que pueda constituirse en fórmula de aplicación universal para garantizar el inicio y la sostenibilidad del proceso de crecimiento. Las condiciones particulares y los obstáculos específicos a los que se enfrentan los países obligan a realizar planteamientos flexibles y a estudiar soluciones adecuadas, sólo caso por caso.

No obstante, no debe confundirse esta saludable flexibilidad con el desarrollo de políticas claramente inadecuadas. En particular, y en lo que se refiere a la política fiscal y monetaria, si bien las carencias y fracasos de los modelos aplicados en las últimas décadas han sido recogidos profusamente por la literatura económica reciente, no es menos cierto que los resultados, en términos de moderación generalizada de las tasas de inflación y conciencia acerca de la bondad de unas políticas macroeconómicas prudentes, constituyen uno de los factores de evolución positiva más generalmente señalados.

El Ministerio de Economía y Hacienda (MEH) seguirá facilitando la coordinación de los asuntos del FMI con otros centros directivos de la Administración. Con el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación se mantendrán reuniones de coordinación sobre los temas relacionados con el desarrollo, siempre antes de las Asambleas anuales de FMI y BM y del Comité de Desarrollo, incorporando a sus representantes en las delegaciones presididas por el MEH.

5.2. Instituciones financieras internacionales

Un aspecto fundamental de la cooperación al desarrollo es la búsqueda del desarrollo económico y social sostenible, que requiere la incorporación de los países en desarrollo a la economía mundial a través, fundamentalmente, del comercio y de los flujos de inversión. En este contexto, cobra gran relevancia la cooperación económica internacional, tanto en su vertiente normativa comercial como en sus componentes de asistencia financiera directa que apoyan la estabilidad macroeconómica y las reformas institucionales y estructurales que sientan las bases del desarrollo sostenible.

Una parte relevante de la cooperación económica y financiera española al desarrollo se canaliza a través de las Instituciones Financieras Internacionales (IFI) que incluyen el BM, los Bancos Regionales de Desarrollo (BID, Banco Asiático, Banco Africano, Corporación Andina de Fomento y Banco Centroamericano de Integración Económica) y la cooperación ejecutada por la UE,

Fotografía: ACNUR, S. Hooper, Junio 2004

tanto a través del presupuesto comunitario como del FED. Cabe mencionar, asimismo, aquellas instituciones, como el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD), cuyo objetivo es favorecer la transición a la economía de mercado de las antiguas economías planificadas de la Europa del Este y el BEI, que instrumenta la política de cooperación al desarrollo de la UE.

Estas instituciones, además de conceder préstamos y garantías, asesoran en materia de políticas, prestan asistencia técnica y contribuyen al intercambio de conocimientos para proyectos y programas en los países en desarrollo miembros de cada institución.

Los recursos de las IFI proceden en general de las cuotas de sus miembros, de la financiación que obtienen en los mercados internacionales de capitales y de los retornos obtenidos en sus operaciones, tanto de préstamos como de las colocaciones que realiza en los mercados de capitales.

El Gobierno español, a través del Ministerio de Economía y Hacienda que ostenta la representación ante estas instituciones, es miembro de estas IFI y articula la política de nuestro país en las mismas.

5.3. Evolución y prioridades de la participación de España en las IFI

España se incorporó tarde al sistema multilateral por lo que, en general, su participación en el capital de estas instituciones es pequeño en relación con su peso en la economía mundial y se encuentra, en general por debajo de la de países que, aunque con economías más pequeñas que la española, tienen una mayor tradición e implicación en las cuestiones de cooperación al desarrollo.

Sin embargo, **España está aumentando significativamente su participación y compromiso con estas Instituciones**, a través de los mecanismos que permiten este incremento:

- Ampliaciones de capital
- Reposiciones de las ventanillas blandas de las IFI
- Entrada en nuevas instituciones.
- Constitución de diversos fondos de consultoría en las IFI.
- Refuerzo de la participación de españoles en los órganos de gobierno y en posiciones de alto nivel en el personal de las IFI.

Todo lo anterior, en paralelo a una creciente participación en los incrementos de capital de las IFI y a un aumento de las cuotas de contribución a las ventanillas blandas en los últimos años. España ha realizado un esfuerzo especial materializado en crecientes aportaciones a fondos específicos. Estos fondos permiten una mayor participación en aquellos temas en los que las IFI han adquirido un gran protagonismo, como la Iniciativa HIPC, el Fondo para el Medio Ambiente (GEF), el Fondo Global de Lucha contra el Sida, la Tuberculosis y la Malaria (GFATM).

El compromiso del Gobierno de incrementar la AOD española hasta un 0,5% del PIB en el año 2008 permitirá ahondar en esta política de incremento de nuestra participación en las IFI.

5.4. Prioridades de actuación

Las prioridades de actuación en el marco de la cooperación multilateral en lo referente a las IFI serán:

- La búsqueda de coherencia entre los objetivos de la LCID y del Plan Director y la actuación de los organismos multilaterales financieros demanda una activa implicación en el proceso de formulación de sus políticas, y desde una perspectiva más general, en la reforma de estas instituciones. Ello supone redefinir las prioridades de la cooperación multilateral, **contribuyendo activamente en los debates**, que **en el seno de las IFI**, se llevan a cabo en las políticas de desarrollo.

- La búsqueda de influencia en las IFI para potenciar su contribución al desarrollo debe partir de una mayor capacidad de debate y propuesta a través de un permanente seguimiento, estudio y análisis de las políticas de estas Instituciones. Ello exige **el fortalecimiento de los departamentos competentes de la Administración y una mayor interacción de éstos con centros de investigación, universidades y ONGD**, conforme a la experiencia de otros países de nuestro entorno.

- Por otra parte, la experiencia reciente muestra que los "Grupos Consultivos" ofrecen posibilidades para influir en las políticas de las IFI a nivel nacional, pero se explorarán también otros ámbitos de acción, en particular el proceso de elaboración de las Estrategias Nacionales de Asistencia (Country Assistance Strategies, CAS) del Banco Mundial y los "Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza" (DELP) de la Iniciativa para la reducción de la deuda de los países más pobres. En este punto se analizará de qué forma se integrará la estrategia a seguir con el Banco Mundial y los DEP previstos en este Plan Director.

- Se tratará, en suma, de asegurar que las IFI y sus instrumentos de trabajo (préstamos, asistencias técnicas, investigación) contribuyan efectivamente a los objetivos de desarrollo, mediante políticas que aseguren el crecimiento económico inclusivo y la reducción de la pobreza de acuerdo con los ODM.

En concordancia con lo expresado, se utilizarán los siguientes mecanismos e instrumentos:

- Se seguirá en la medida de lo posible una estrategia basada en la concertación de pwosiciones y la formación de coaliciones con otros países, y en particular, con los Estados miembros de la UE y los de la "zona euro". Una mayor concertación de posiciones dará a España más capacidad de influencia que la que podría obtener por sí sola. Se trata de aprovechar más el factor potenciador que supone la pertenencia a la UE.

- Se incrementarán los recursos económicos y humanos españoles en las IFI. Se fomentará la coordinación entre los representantes españoles en las sillas de las IFI y se reforzará el personal que las atienda.

- Se definirán las áreas geográficas de interés y la diversificación de las mismas. La presencia y compromiso con América Latina es importante. España es miembro del BID desde hace tiempo, y se incorporó recientemente a instituciones subregionales como la Corporación Andina de Fomento y el Banco Centroamericano de Integración Económica. En el futuro, se diversificará la atención, sobre todo a través del BM, hacia otras regiones también de interés para la política de cooperación.

- Se colaborará activamente en algunas áreas fundamentales, como la Reforma institucional y Gobernabilidad, a través de iniciativas concretas como la integración regional y políticas sectoriales para la reducción de la pobreza.

- Se fomentará el conocimiento de las actividades de las IFI entre la sociedad civil, la comunidad empresarial e institucional españolas para fomentar la participación en sus actuaciones y el conocimiento de sus capacidades en estas instituciones.

Fotografía: ACNUR, E. Kanelstein, Julio 2004.

- Se establecerán Fondos de consultoría que permitan ahondar en la política española de mayor participación, posicionen a España como donante comprometido, y ayuden a abrir nuevas áreas de colaboración, aumentando las posibilidades de participación de españoles en los trabajos de los bancos.

- Se potenciarán las relaciones con las IFI en España mediante la apertura de oficinas en el país y la colaboración estrecha con las oficinas de los bancos en Europa.

- Finalmente, una política hacia las IFI acorde con los objetivos de la LCID y del Plan Director requerirá también la participación y el diálogo de políticas con las ONGD, las organizaciones sociales y el Parlamento. Ello supone un flujo regular y transparente de información sobre las políticas de estas instituciones y la actuación española en sus órganos de gobierno.

6. Cooperación a través de organismos internacionales no financieros y el sistema de Naciones Unidas

El Secretariado y las Agencias del Sistema de Naciones Unidas desempeñan un papel vital en cuestiones de desarrollo, ayudando a los países a cumplir los ODM, sobre todo mediante una asistencia experta en la elaboración y aplicación de programas de desarrollo. El Sistema de las Naciones Unidas está desempeñando un papel global, controlando los avances y realizando el seguimiento nacional de los mismos, identificando los obstáculos clave para los ODM y comprometiendo a amplios sectores de la sociedad mundial a través de la Campaña del Milenio. Dentro del MAEC, corresponde a la Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores y para Iberoamérica en estrecha coordinación con la SECI, impulsar el papel de España en el seno de NNUU.

Asimismo, en el contexto del proceso de reforma en el que está embarcado el Sistema de Naciones Unidas, las agencias de desarrollo se han unido en torno al Grupo de Desarrollo de Naciones Unidas, que actualmente aglutina a más de 24 agencias del Sistema.

Para España **NNUU es el marco preferente de la política multilateral de desarrollo, dado su carácter universal, la amplitud de su mandato y su autoridad mora**l. Además, los organismos de NNUU pueden ofrecer a España un alto grado de especialización técnica y un indudable valor añadido cuando se trata de hacer frente a problemas que tienen carácter global, o en los que los estados u otras organizaciones tienen un menor grado de legitimación, como conflictos internacionales o internos, desastres naturales, pandemias, o amenazas al medio ambiente.

La política multilateral de desarrollo española debe ser más influyente en la política de la UE hacia los Organismos Internacionales no financieros. Al margen de este principio de política general, España debe elevar sus niveles bilaterales de participación, presencia e influencia en estos Organismos a través del **aumento de la financiación aportada, contribuyendo a la elaboración doctrinal, cediendo expertos y promoviendo la presencia de funcionarios de niveles directivos en dichos organismos**.

España impulsará bilateralmente, y a través de la UE, una colaboración efectiva entre los diversos organismos y agencias de Naciones Unidas, para conseguir una delimitación clara de sus respectivos mandatos y en sus objetivos que facilite una mejor coordinación entre ellos, considerando que Naciones Unidas debe trabajar como un verdadero Sistema, tanto en sus órganos centrales como en su cooperación sobre el terreno. Asimismo, a través de su participación en los órganos de gobierno de los distintos programas y fondos, España impulsará la existencia de una coordinación efectiva entre los organismos de NNUU y las IFI en torno a las estrategias de reducción de la pobreza.

La Cooperación Española apoyará especialmente la coordinación en crisis humanitarias y en la ejecución de la cooperación en los países en desarrollo encuadrados en los Marcos de Asistencia al Desarrollo (UNDAF, estrategias-país de cinco años de duración). Para ello, apoyará, cuando sea necesario, con medios financieros y humanos a los coordinadores residentes y a las oficinas del PNUD sobre el terreno, procurando que se maximice la cooperación entre el PNUD, la UE y la Cooperación Española.

En el marco de los objetivos y actuaciones para el desarrollo establecidos en este Plan Director, se producirá un **incremento gradual de las contribuciones voluntarias** a organismos de desarrollo, ayuda humanitaria y protección de los derechos humanos de Naciones Unidas, hasta un nivel que, **como mínimo, sitúe a España en el mismo puesto que le corresponde por sus contribuciones obligatorias**, realizando aportaciones especiales para programas y proyectos específicos.

Además, en el caso de la cooperación multi-bilateral, España aumentará sus contribuciones voluntarias al presupuesto de las organizaciones, procurando que su financiación no altere en ningún caso los objetivos de los organismos en función de su especialización, e intentando que, a través de los instrumentos convencionales adecuados, dichas aportaciones tengan la mayor previsibilidad posible.

España está firmando Acuerdos Marco con distintas agencias especializadas del Sistema de Naciones Unidas. Este instrumento jurídico-político debe convertirse en un mecanismo privilegiado para la coordinación de las actuaciones de las distintas administraciones y para definir los programas y proyectos de ejecución conjunta.

Así mismo, se reforzará la cooperación multilateral a través de la SGIB, organización regional vinculada a las Cumbres y Conferencias Iberoamericanas, y a través de las otras organizaciones iberoamericanas, en particular la Organización de Estado Iberoamericanos (OEI), Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ) y Organización Iberoamericana de la Seguridad Social (OISS), impulsando la concertación entre las mismas y favoreciendo el reforzamiento del sistema iberoamericano de cooperación.

6 Instrumentos de la Cooperación Española

6 Instrumentos de la Cooperación Española

La Cooperación Española dispone de una serie de instrumentos a través de los cuales se canaliza la mayoría de su la ayuda al desarrollo. La selección de los mismos y el equilibrio entre la cooperación directa y la llevada a través de OOII serán resultado del análisis de las necesidades de cada país, determinadas mediante el diálogo entre el gobierno y otros actores implicados (donantes, OOII y sociedad civil) y fijadas en las correspondientes estrategias-país.

En cualquier caso, se avanzará en la puesta en marcha de nuevos instrumentos (apoyo sectorial y presupuestario, fondos comunes, etc.) y se revisarán profundamente la Ayuda Humanitaria y de Emergencia y el Programa de Microcréditos.

1. Programas, proyectos, asistencia técnica y nuevos instrumentos

Para poder desarrollar activamente las nuevas políticas de cooperación, basadas en estrategias de asociación que la Cooperación Española se propone poner en marcha a partir de la aprobación del presente Plan Director, se desarrollarán nuevos instrumentos y se modificarán algunos de los actuales. Los nuevos instrumentos más empleados por la comunidad internacional son el "enfoque sectorial", el apoyo presupuestario y los fondos globales.

Los llamados nuevos instrumentos se complementan o alternan con los instrumentos tradicionales como los proyectos o la asistencia técnica. Los proyectos y la cooperación técnica se han utilizado durante muchos años y se seguirán usando con las modificaciones que sean necesarias para responder adecuadamente a las nuevas políticas. Los proyectos pueden proporcionar al país receptor referencias para introducir una nueva intervención (proyectos piloto), para abordar problemas de diseño o ejecución de determinadas intervenciones (asistencia técnica) o para reforzar competencias gerenciales o técnicas en unidades o instituciones específicas (asistencia técnica -know-how).

Fotografía: AECI

El problema no son los proyectos, sino si cumplen con determinados criterios: los proyectos tienen cabida entre las estrategias e instrumentos de la cooperación siempre que respondan a las prioridades nacionales, que sean solicitados por el país, y diseñados, ejecutados y evaluados principalmente por personal nacional, al cual pueden unirse técnicos y expertos de fuera, en caso de ser necesario. Además, es imprescindible que los proyectos se enmarquen en otras iniciativas de desarrollo del país, bien en el ámbito sectorial (enfoque sectorial) o a nivel más amplio (Estrategias de Reducción de la Pobreza).

El tema de la asistencia técnica también es complejo, pues aunque pocos cuestionan la necesidad de dar aportes técnicos para reforzar a las instituciones locales, es la gestión de la asistencia técnica lo que plantea problemas a los países receptores de la ayuda. En cualquier caso, se deben priorizar las iniciativas que aumenten la capacidad técnica local.

1.1. Enfoques sectoriales

Se denomina enfoque sectorial (o SWAP, por Sector-wide Approaches) al proceso orientado a lograr que los recursos financieros que el gobierno del país receptor y la cooperación externa dedican a un sector, respondan a una política, un plan de actuación y un plan de gasto únicos, ya que han sido elaborados bajo el liderazgo del gobierno del país receptor que es quien los gestiona. La sociedad civil, los países donantes y el Ministerio o ministerios responsables, actuando como socios bajo el liderazgo del país receptor, han participado en el establecimiento de las estrategias, objetivos y metas, y disponen de mecanismos de seguimiento y evaluación del logro de los mismos.

La vinculación entre enfoque sectorial y el concepto de proceso es muy importante, porque se trata precisamente de que todos los socios avancen en la dirección señalada, a la velocidad que les sea posible, realizando los cambios organizativos, culturales y legales necesarios y desarrollando progresivamente los mecanismos de negociación, información, seguimiento y evaluación que se requieren.

Hay criterios definidos y aceptados internacionalmente para considerar que un determinado sector es adecuado para emplear un enfoque sectorial:

a. El gobierno tiene que estar decididamente interesado en este enfoque. El liderazgo nacional es indispensable para avanzar hacia el enfoque sectorial, y este liderazgo nunca puede ser sustituido o forzado por las agencias de cooperación.

b. El papel del sector público tiene que ser importante y tener una alta participación en la dirección. Esto se da en los sectores sociales, donde las fallas del mercado son más evidentes.

c. Existe un amplio acuerdo sobre la política del sector entre las agencias de cooperación y el Gobierno.

d. La contribución de la cooperación debe ser importante. Si es baja, el esfuerzo de coordinación y armonización resulta ineficiente.

e. La existencia de un marco macroeconómico relativamente estable que permita elaborar un plan de gastos realista.

f. Hay incentivos para que las instituciones y las personas involucradas apoyen los objetivos del enfoque sectorial. Por ejemplo, las expectativas de incremento de los recursos.

Hay suficientes razones por las que la Cooperación Española va a dar **seria consideración a los SWAP**. En muchos países de África (y últimamente en América Latina), los SWAP son el mecanismo escogido por gobierno y donantes para trabajar a nivel de algunos sectores, como salud o educación, dos sectores de gran importancia en la lucha contra la pobreza donde los SWAP han generado un salto cualitativo importante en términos de apropiación, por los gobiernos receptores de la ayuda. La Cooperación Española podrá asignar recursos a los SWAP existentes en países donde se ha mantenido tradicionalmente un perfil bajo y donde, por lo tanto, el SWAP permite una vía de entrada directa al apoyo de estos sectores.

1.2. Apoyo presupuestario

Se denomina apoyo presupuestario a cualquier forma de apoyo financiero al presupuesto público del país receptor. En sentido estricto, el apoyo presupuestario debería apoyar a la gestión global del gobierno receptor a través de su estrategia de reducción de la pobreza u otro plan de desarrollo. En la práctica, existen apoyos presupuestarios vinculados a resultados en un sector concreto. Esta modalidad puede tener ventajas sobre el enfoque sectorial, en cuanto que permite llevar a cabo intervenciones intersectoriales que son más efectivas para la solución de los problemas del sector. El apoyo presupuestario también ofrece más posibilidades de realizar políticas horizontales.

Los requerimientos sobre los sistemas y mecanismos de gestión del gobierno receptor deben ser mucho más exigentes para el apoyo presupuestario que para el enfoque sectorial. En muchos casos, el apoyo presupuestario se ha iniciado después de haber avanzado bastante en el proceso del enfoque sectorial en varios sectores clave, una vez que se han consolidado el liderazgo y las capacidades de gestión del gobierno local y ha aumentado la confianza de los donantes.

Algunos observadores cuestionan la oportunidad del apoyo presupuestario en ciertos contextos nacionales cuando, por ejemplo, el país receptor tiene problemas de capacidad (niveles de ejecución presupuestaria y sistemas de gestión financiera pública), de transparencia del sector público (niveles altos de corrupción y poca tradición de rendición de cuentas) o de fungibilidad y absorción de recursos financieros adicionales (centralismo, mala planificación, poca participación o importancia del sector privado). El argumento contrario es que, en la mayoría de los casos mencionados, el apoyo presupuestario tiende a mejorar la situación existente, sacando a la luz problemas, corruptelas y limitaciones que de otro modo permanecerían ocultas o no serían objeto de atención.

Esto no quiere decir que el apoyo presupuestario sea adecuado para la realidad de cualquier país, o que haya que poner la mayor parte de los recursos en este instrumento. Es necesario considerar con cautela los pros y los contras de este apoyo en cada país receptor. Varias agencias europeas financian el apoyo presupuestario, pero las cantidades que dedican al mismo y los criterios para decidir varían de una agencia a otra e, incluso, de un país a otro dentro de cada agencia. Ésta es la forma racional y lógica de proceder la cual ha permitido a estas agencias, no sólo asumir gran protagonismo internacional como líderes en la implantación de nuevos instrumentos, sino aprender sobre los mismos y utilizar las lecciones aprendidas para mejorar la eficacia de su AOD.

1.3. Los Fondos Globales

Los Fondos Globales son un elemento a considerar dentro de las iniciativas de ayuda al desarrollo por combinar esfuerzos y capital público y privado, por tener estructuras de planificación y gestión relativamente livianas, por actuar a través de organismos nacionales en los países receptores y por utilizar mecanismos de asignación de recursos diferentes a los de la AOD tradicional.

El principal reto de estos Fondos es su integración con los sistemas y sectores del país receptor, incapaces, en muchas ocasiones, de absorber los flujos de recursos que se ponen a su disposición, por falta de capacidad local. Así, aunque los fondos no pretendan actuar en paralelo, sino en coordinación con las estructuras e instituciones del país, se da la paradoja de que muchas veces funcionan a semejanza de los progra-

mas verticales que tantas críticas recogieron en los años 80 y 90. La asignación de muchos fondos confirma la premisa de que los problemas de desarrollo no se solucionan solo con más recursos financieros, y de que dichos recursos pueden, a veces, perjudicar la gestión y la capacidad de las instituciones en países pobres. En este sentido, cabe mencionar las siguientes acciones para que los fondos apoyen y refuercen el desarrollo en los países destinatarios:

- La necesidad de combinar los objetivos muy específicos y a corto plazo de los fondos con el hecho de que los sistemas de gobierno de los países receptores son a menudo débiles y complejos.
- Evitar situaciones en las que la oferta que realizan los fondos (dinero, insumos, asistencia técnica) modifique o condicione lo que es la demanda real en el país receptor, que lo que requiere es esfuerzos a largo plazo no se pueden descuidar otras prioridades para aprovechar los fondos existentes.
- La necesidad de prevenir que la influencia combinada de fondos y agencias bloquee la capacidad de los gobiernos de definir e implementar sus propias políticas.

En definitiva, los fondos globales pueden contribuir de muchas maneras a la erradicación o alivio de ciertos problemas, sobre todo de salud, que requieren esfuerzos concentrados y concertados. Son, sin embargo, poco eficaces para abordar ciertas realidades que están en la raíz de la falta de desarrollo y de los propios problemas que los fondos intentan paliar.

España contribuye indirectamente a algunos de los fondos globales a través de sus contribuciones y presencia en organismos como el BM y la OMS, e intensificará su presencia en estos organismos para garantizar la consecución de los objetivos de desarrollo, integrándose en los comités locales de coordinación de dichos fondos y en los organismos de coordinación de la cooperación externa, tales como mesas sectoriales y otros.

1.4. Requisitos para que la cooperación española pueda aplicar los nuevos instrumentos

Se debe dar tiempo suficiente al proceso de cambio en las formas de cooperación y adoptar estrategias para ir incorporando, de forma creciente, los nuevos instrumentos.

En relación con la selección de instrumentos, es importante recordar, por ejemplo, que el propio Banco Mundial tardó más de 4 años en legitimar e instrumentalizar la utilización de SWAP, a pesar de ser uno de sus creadores, y aún hoy existen problemas para que determinados bancos y agencias trabajen con este instrumento.

En función de estas consideraciones, las orientaciones para la Cooperación Española son las siguientes:

- Las modalidades de cooperación que se están ejecutando en la actualidad continuarán y, en aquellos casos en que incidan en un sector de un país donde el gobierno nacional y otras agencias están empleando nuevos instrumentos, la Cooperación Española se incorporará a los organismos ya creados, e iniciará procesos de coordinación como los señalados al describir el enfoque sectorial.
- La elección de un instrumento de cooperación tiene que ser el resultado de un proceso de comunicación y negociación entre las agencias y el país receptor. Los países receptores pueden haber tomado decisiones en este sentido e inclinarse por una u otra modalidad, de acuerdo con sus propias estrategias de reducción de la pobreza o planes de desarrollo.
- A tenor de la experiencia acumulada, parece indicado utilizar más de un instrumento, (tradicional o nuevo) simultáneamente, en un mismo país. Sin embargo, esta diversidad tiene forzosamente que estar regida por criterios de coherencia y funcionalidad, de manera que la gestión de la cooperación y la utilización de los recursos en el país receptor no resulten excesivamente complicados.
- La selección de países en los que cooperar con nuevos instrumentos tendrá en cuenta también criterios de oportunidad y factibilidad. Algunos países no tienen en la actualidad capacidad para absorber toda la cooperación que están recibiendo, (aunque sin duda esta capacidad aumentaría si se diesen procesos de simplificación, armonización y fortalecimiento institucional) y otros, han tenido problemas recientemente con las nuevas formas de cooperación, por distintas razones.
- La Cooperación Española empezará a participar en algunos procesos ya avanzados y que tengan buenos resultados, con el propósito de mejorar habilidades y obtener experiencia.
- La selección de sectores será coherente con la experiencia y la capacidad de la Cooperación Española. Cada vez con mayor frecuencia se están dando procesos de especialización entre las agencias, de manera que se avanza de la competencia a la complementariedad.

2. Ayuda Alimentaria

La ayuda alimentaria es uno de los instrumentos de la cooperación internacional cuya razón de ser sólo se justifica cuando se dirige a los sectores y países más pobres, además de considerarse imprescindible en los casos de emergencia.

La ayuda alimentaria mal utilizada puede provocar distorsiones en los precios en los mercados internos e internacionales, puede

desincentivar las políticas de seguridad alimentaria en los países receptores al reducirse los precios de los alimentos en el mercado, puede alterar las dietas locales generando además dependencia y puede incrementar el desempleo en el sector agrícola.

En ocasiones, los donantes han utilizado la ayuda alimentaria para expandir sus mercados agrícolas, deshacerse de sus excedentes y eludir las limitaciones a las subvenciones a sus exportaciones. La falta de acceso a los canales de distribución de los bienes de los sectores más vulnerables ha provocado que este tipo de ayuda no haya beneficiado a las poblaciones hacia las que va dirigida.

La FAO afirma, respecto a la ayuda alimentaria, que la única solución duradera al hambre es conseguir que las comunidades rurales de los países más pobres prescindan de la misma e incrementen su propia producción, para primero lograr la autosuficiencia alimentaria y posteriormente la comercialización de alimentos.

Fotografía: Pablo Muelas, AECI

El concepto de soberanía alimentaria establece la capacidad de autoabastecimiento con garantía de acceso físico y económico a alimentos inocuos y nutritivos que debe tener la unidad familiar, la localidad y el país mediante el control del proceso productivo. Un proceso de producción autónomo, con la promoción y/o recuperación de las prácticas y tecnologías tradicionales que aseguren la conservación de la biodiversidad, la protección de la producción local y nacional, garantizando el acceso al agua, la tierra, los recursos genéticos y los mercados justos y equitativos, todo ello con el apoyo gubernamental y de la sociedad.

Lo anterior pone de manifiesto la necesidad de subordinar las acciones de la ayuda alimentaria de la Cooperación Española a los objetivos de lucha contra la pobreza y en particular a la visión de **soberanía alimentaria y lucha contra el hambre** contenida en este Plan Director. Igualmente, se trabajará en la reducción de la ayuda alimentaria en especie en favor de la ayuda financiera para realizar las compras en los mercados locales de los países receptores.

Los programas de ayuda alimentaria deberán respetar los acuerdos internacionales existentes, así como los principios del Derecho Internacional humanitario.

3. La Acción Humanitaria

El peso creciente que en los últimos años ha tenido la Acción Humanitaria (AH) ha dado lugar a todo tipo de discusiones y planteamientos sobre la especificidad de este instrumento y la necesidad de su vinculación con el resto de instrumentos que componen el concepto de AOD.

3.1. La Acción Humanitaria en el contexto internacional

En los últimos años, se ha podido observar un aumento importante de los fondos que la comunidad internacional ha dirigido a la AH cuando el conjunto de la AOD estaba en disminución. Esto se ha debido, en gran medida, al incremento y creciente complejidad de los conflictos y al agravamiento de los desastres naturales.

Al mismo tiempo, otros factores, como el papel de los medios de comunicación en las opiniones públicas y los gobiernos, la dejación de sus responsabilidades respecto al Derecho Internacional y la mayor visibilidad de la acción humanitaria frente a otras acciones, como la cooperación al desarrollo, han ido configurando un panorama en el que la acción humanitaria se ha consolidado en la escena internacional.

En este contexto, se están produciendo cambios, tanto en la función de los organismos donantes como en sus orientaciones en la mejora de la respuesta humanitaria. Frente a elementos preocupantes y con impacto negativo, como son la desigual respuesta a las crisis, el olvido de muchas de ellas o la politización de la ayuda, surgen iniciativas que quieren mejorar el sistema de actuación, asignar los recursos en función de las necesidades de las víctimas, mantener los principios humanitarios y, en definitiva, mantener una acción humanitaria basada en el respeto al Derecho Internacional, los derechos de las víctimas y los valores humanitarios.

Fotografía: Pepa Acedo, AECI

3.2. La realidad de la acción humanitaria en España

Aunque la LCID en su Art.12 ofrece una definición de ayuda humanitaria, incluida la ayuda alimentaria de emergencia y sus componentes, y establece un marco jurídico de actuación, el concepto acción humanitaria es mucho más amplio que el recogido en la Ley. La carencia de una definición clara de la acción humanitaria, ha dado lugar a incoherencias y problemas en las actuaciones de la Cooperación Española, tanto por exceso como por defecto.

3.3. Criterios de actuación

El criterio vector de todas las actuaciones humanitarias de la Cooperación Española **estará orientado hacia las víctimas de desastres de cualquier tipo, con el objetivo de satisfacer sus necesidades básicas, restablecer sus derechos y garantizar su protección**. Prevenir y aliviar el sufrimiento con una motivación de humanidad y desde un **principio de imparcialidad, neutralidad y no discriminación** son las premisas fundamentales de toda acción humanitaria. La acción humanitaria española se basará en el respeto profundo de los principios y valores humanitarios acordados internacionalmente y de acuerdo al Derecho Internacional.

Para conseguir un resultado satisfactorio se trabajará en las siguientes **líneas estratégicas**:

- Desde la perspectiva institucional, habrá que adecuar los órganos existentes de la Cooperación Española a las particularidades requeridas en la AH, de tal forma que se consiga una mayor eficacia tanto en su articulación como en su ejecución.
- El concepto de acción humanitaria sobre el que se trabajará abordará las fases previas al desastre (preparación, mitigación y prevención) junto con las posteriores (rehabilitación en general con sus componentes de reconstrucción, reconciliación, etc.) y dentro de un continuum operacional que propicie soluciones duraderas, con un enfoque integrado de actividades de ayuda humanitaria, rehabilitación y desarrollo como distintos escenarios o momentos dentro de un mismo proceso que tome como eje de actuación la lucha contra la vulnerabilidad. En cualquier caso, la articulación con actuaciones de medio y largo plazo no será un requisito previo para aquellos contextos donde la prestación de asistencia y protección sea urgente y de ella dependan las vidas y la dignidad de las víctimas.
- Las acciones de preparación para desastres, prevención y mitigación deberán **incorporarse a todos los niveles de planificación del desarrollo** (estrategias-país, programas, proyectos), **sobre todo en aquellos países proclives a este tipo de crisis**. Las actuaciones humanitarias de la Cooperación Española procurarán la participación de los agentes locales en las diversas fases del proceso de ayuda e incorporarán el enfoque de género en sus acciones. Deberá prestarse especial atención a los procesos de rehabilitación posbélica y construcción de la paz, impulsando el uso coordinado de diversos instrumentos de ayuda, pero eliminando los instrumentos inadecuados de ayuda ligada a las necesidades de estos contextos.
- La acción humanitaria española dedicará esfuerzos a las tareas de sensibilización e incidencia sobre cuestiones humanitarias. Se impulsará este tipo de trabajo en foros internacionales y de cara a la sociedad española.

3.4. Actuaciones prioritarias

Para mejorar la eficacia e impacto de la acción humanitaria será preciso definir el papel de los diversos actores, sus competencias y mecanismos de coordinación. La alta dirección de toda la acción humanitaria oficial española debe recaer en el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, y sus funciones básicas deben ser la coordinación, la financiación y la ejecución. Los aspectos de organigrama, dotación de personal y procedimientos concretos de actuación, quedan fuera del alcance de este Plan Director, pero sí puede avanzarse algunas cuestiones.

- Se creará una Oficina de Ayuda Humanitaria. La Oficina contará con la suficiente capacidad logística y de recursos humanos adecuados para poder trabajar de modo eficaz.

- Se establecerán sistemas coordinados de información, identificación y análisis de necesidades, que eviten la duplicidad de misiones de carácter exploratorio y que optimicen los recursos de los diversos actores nacionales e internacionales.
- Se fortalecerá el papel de las OTC y de las Embajadas de España, sobre todo en aquellos países prioritarios y proclives a desastres o crisis de todo tipo.

Cualquier mejora de la acción humanitaria española debe llevar parejo un aumento de los recursos y una exigencia de acercamiento a los donantes más comprometidos en materia humanitaria. En este sentido:

- El objetivo será acercarse a la media de los donantes del CAD, es decir, **alcanzar un 7% de la AOD bilateral** en el del 2008.
- Se creará un fondo plurianual específico para ayuda humanitaria que canalice a través de instrumentos presupuestarios y administrativos adecuados y que tengan en cuenta las necesidades de las situaciones de emergencia y post-emergencia. En este fondo podrán participar otros actores de la cooperación autonómica y local así como empresas privadas.
- Los fondos dedicados a la acción humanitaria serán no reembolsables y desvinculados, siguiendo las normas internacionales al respecto.
- Se concretarán procedimientos específicos de financiación de acciones humanitarias de las ONG. Se estudiarán, entre otras posibilidades: acuerdos marco, contratos programa, mayor inclusión de componentes humanitarios en los convenios, y programas firmados por la AECI con ONG u otros actores que puedan actuar en cada caso.
- Respecto a la contabilización de gastos de operaciones militares como ayuda humanitaria y AOD se realizará siguiendo las orientaciones establecidas por el CAD.
- Cualquier aumento de la cantidad de la ayuda irá en paralelo a una mejora de los sistemas de control y garantía de calidad y al establecimiento de mecanismos de evaluación, transparencia y rendición de cuentas, en línea con las propuestas internacionales en la materia.

Estas propuestas serán concretadas en una **estrategia de acción humanitaria** en la que se recojan de forma exhaustiva los conceptos y criterios de actuación, objetivos, instrumentos, coordinación de actores, procedimientos, recursos, etc., que sirvan de referente en la acción humanitaria española, de manera que sus actuaciones sean coherentes y eficaces. La Estrategia incorporará, entre otras, las siguientes dimensiones de la acción humanitaria: la dimensión preventiva, la respuesta ante desastres, la rehabilitación y reconstrucción post desastre, incidencia y sensibilización y la dimensión institucional.

4. Nuevo marco de colaboración, diálogo y financiación pública de las ONGD

La financiación pública de las ONGD estará vinculada a la aplicación del principio de coherencia con los objetivos y prioridades de la política española de cooperación internacional, así como el de colaboración con el desarrollo de los objetivos compartidos que informan la actuación de la Cooperación Española: los ODM y las prioridades definidas en este Plan Director, los cuales son patrimonio también de las ONGD.

El acceso a los recursos públicos para financiar las acciones de las ONGD, está recogido en la propia Ley General de Subvenciones, al definir éstas como "una técnica de fomento de determinados comportamientos considerados de interés general e incluso, un procedimiento de colaboración entre la Administracón Pública y los particulares para la gestión de actividades de interés público".

Estas subvenciones están informadas por los principios siguientes:

a) Colaboración, elemento articulador de la unidad del proceso: proceso dialogado desde el mismo diseño de la cooperación al desarrollo, plasmado en las referencias compartidas. Colaboración que va unida a la corresponsabilidad de las partes en la consecución de los objetivos fijados.

b) Complementariedad, entre los diversos agentes de la cooperación: complementariedad entendida como la suma de sinergias entre los actores de la cooperación en la implementación de una política de desarrollo compartida. Complementariedad implica diálogo sobre los objetivos, forma de lograrlos y distribución de responsabilidad

c) Calidad de la ayuda, a través de una mejor planificación, mayor coordinación entre los actores de la cooperación, promoviendo instrumentos más idóneos y reforzando la evaluación y el aprendizaje.

La colaboración entre administraciones del Estado y las ONGD españolas, mediante su financiación pública, significa un compromiso estratégico para avanzar en la consecución de los ODM en general y de los objetivos del Plan Director en particular. En este sentido, las administraciones del Estado apoyarán a las ONGD españolas como actores que promueven cambios sociales, económicos y políticos.

Se propugna un escenario con dos instrumentos de financiación de la colaboración de las ONGD con la AOD española: los convenios de cooperación y los proyectos de cooperación.

Junto a esto, se contemplarán líneas de convocatorias específicas que permitan concentrar recursos para algunas actividades que no hayan sido objeto de financiación y para algunos campos temáticos.

Los nuevos instrumentos y orientaciones serán regulados en una nueva Orden de Bases Generales, que sustituirá a la actual de 31 de enero de 2001.

Los **convenios de cooperación** al desarrollo, tendrán las siguientes características:

- Se inscribirán en las operaciones de la Cooperación Española, en los países o regiones prioritarias y en los sectores prioritarios que define este Plan Director, y las que de forma más precisa delimiten las estructuras del MAEC, lo harán a través de las estrategias sectoriales y de los planes-país. Las ONGD tendrán derecho de propuesta ya que tanto por sus redes de contrapartes como por sus trabajos en el terreno, tienen una capacidad de identificación plenamente reconocida.
- Los convenios de cooperación se establecerán definiéndose los objetivos, los ámbitos geográficos, los sectores, los temas, el plan de evaluación y seguimiento, y los instrumentos a utilizar.
- Será necesario que las ONGD que accedan a este instrumento estén reconocidas por la AECI como entidades calificadas; dicho proceso de calificación se regulará en consenso con la Coordinadora de ONGD.
- Los convenios de cooperación se establecerán de forma consensuada entre la AECI y las ONGD o consorcios que hayan sido valorados de acuerdo a lo establecido en la nueva Orden de Bases.
- Serán plurianuales (se comprometen fondos correspondientes a varios ejercicios presupuestarios) con una duración límite de 4 años. En función de las características de la intervención, dicho convenio podrá ser renovado de común acuerdo por las dos partes, hasta un límite de dos años más.
- Se financiará el conjunto de la intervención en desarrollo, incluidas las fases de identificación y formulación.
- Se dará una importancia relevante al seguimiento técnico (reduciendo la carga burocrática), a la evaluación intermedia y al análisis final de impactos.
- Se promoverá, valorará y facilitará la formación de consorcios entendiendo estos tales, no simplemente como una agregación de organizaciones, sino como una combinación de capacidades complementarias. Se estudiará, de acuerdo con las ONGD, la regulación de la figura del Consorcio.

Los proyectos de cooperación son un conjunto de acciones diseñadas para lograr un objetivo específico de desarrollo en un periodo determinado, en un país y/o para una población beneficiaria predefinida y que ha participado en el diseño del proyecto, y cuyos efectos deben ser perdurables en el tiempo. Dichos proyectos, ejecutados por ONGD, deberán tener las siguientes características:

- Será necesario que la ONGD solicitante esté inscrita en el registro de la AECI.
- Son un instrumento de financiación anual, es decir, que el monto total subvencionado va con cargo al presupuesto del ejercicio correspondiente a la aprobación, aunque la duración de la ejecución podrá extenderse durante un período de mayor duración (24 meses).
- Se llevará a cabo un seguimiento técnico y un plan de evaluación de acuerdo con lo establecido en la Orden de Bases y en las Convocatorias anuales.
- Serán realizados en los países donde actúe la Cooperación Española y enmarcados en las políticas generales establecidas por el Plan Director. Se estudiaran propuestas innovadoras realizadas por las ONGD.
- Se valorará la trayectoria y experiencia de la ONGD solicitante y el hecho de que el proyecto se enmarque en una estrategia de trabajo de más largo plazo.
- Se accederá a ellos mediante convocatoria a subvenciones en libre concurrencia, de acuerdo a los requisitos planteados en la Orden misma de la convocatoria.

Coordinadora de ONG para el Desarrollo España

Con el objeto de precisar al máximo los ámbitos de colaboración entre la AECI y las ONGD, así como para fortalecer algunas de las actuaciones de las Organizaciones No Gubernamentales, se abrirán unas líneas específicas de trabajo común a lo largo del periodo:

- Fortalecimiento de la presencia de las ONGD españolas en foros e iniciativas transnacionales.
- Fortalecimiento de redes y consorcios específicos o sectoriales de sociedad civil a nivel nacional, regional y continental.
- Apoyo a la gobernabilidad y la democracia.
- Cultura y Desarrollo.
- Educación para el Desarrollo y Sensibilización será una línea de carácter estable que contará con una dotación presupuestaria establecida en las Convocatorias anuales y tendrá unas herramientas adaptadas para su formulación y seguimiento.
- Evaluación de impactos e identificación, sin estar necesariamente vinculada a la temporalidad de la financiación de las acciones.

A todas estas líneas se podrá concurrir tanto en la variante de convenios de cooperación como en las convocatorias de Proyectos.

Dentro del presupuesto destinado cada año al programa de financiación de ONGD se buscará, en diálogo con la CONGDE, un adecuado equilibrio entre instrumentos plurianuales y proyectos, que se plasmará en la Convocatoria anual.

5. Instrumentos de apoyo a micro y pequeñas empresas. Los microcréditos

El Fondo de concesión de Microcréditos es un instrumento en la dotación de servicios microfinancieros en los países en desarrollo que tiene por finalidad la lucha contra la pobreza. **Deberá actualizarse la visión estratégica de su utilización para que cumpla tal fin y contribuya a los objetivos de la Cooperación Española al desarrollo**, reforzando la integración en su estructura administrativa, en los aspectos vinculados a su gestión y evaluación.

Las actuaciones en este campo deben matizarse a la luz de las siguientes consideraciones que, por otra parte, se encuentran en la base de la actuación de los principales donantes en el área de las microfinanzas:

- Las personas excluidas del sistema financiero tradicional precisan, no sólo de microcrédito, sino de una variada gama de servicios microfinancieros: ahorro, transferencias, cobros y pagos, seguros, etc.
- Las microfinanzas son una importante arma de lucha contra la pobreza, pero ni es la única, ni es válida para todo, para todas las personas y situaciones, en cualquier momento y en todo lugar.
- No son las microfinanzas el instrumento universal para actuar en el área microempresarial. Un diseño razonable de estas actuaciones debe contemplar varias líneas de actuación que confluyan en un fin estratégico común: colaborar en la creación de un entorno favorable al desarrollo de la microempresa.
- El aumento, la mejora y la sostenibilidad de los servicios microfinancieros se basan en la eficiente intermediación financiera de las entidades presentes en el área microfinanciera. Esa eficiencia tiene como requisito imprescindible y fundamental la captación de ahorro y su transformación en inversión.
- Un factor clave para ese aumento, mejora y sostenibilidad de los servicios microfinancieros es una mayor competencia entre quienes actúan como suministradores. La existencia de competencia impide que se transfieran a los usuarios microfinancieros, a través de los precios de los servicios, las eventuales ineficiencias de las entidades que los prestan.
- La prestación de servicios microfinancieros puede ser rentable si se gestiona adecuadamente. Actualmente existen numerosos ejemplos. La cooperación para el desarrollo pública y privada ha desempeñado, desempeña y desempeñará un importante papel en el apoyo, fomento, y difusión de la prestación de servicios microfinancieros y el saber hacer asociado a ellos.
- El principal cuello de botella de las microfinanzas no es la escasez de fondos para préstamos, sino el reducido número de instituciones fuertes y con sólidas perspectivas de crecimiento, así como de gestores eficaces.
- La SECI y la AECI, actuarán en materia de microfinanzas mediante sus dos instrumentos:
  - La asistencia técnica, promoviendo la innovación, difundiendo las mejores prácticas, colaborando en la capacitación de las personas que actúan como gestores microfinancieros y fomentando una normativa adecuada para las microfinanzas.
  - La cooperación financiera, en la que deben considerarse cuidadosamente todas sus variables, de modo que, sin distanciarse significativamente de los parámetros de los prestamistas ya presentes en el área microfinanciera, doten a los servicios microfinancieros de extensión, profundización y mejora; incentiven la captación de ahorro interno; y aporten estabilidad al fondo. Es imprescindible la consecución de todo esto para afrontar seriamente los programas de crecimiento de los mercados microfinancieros y la colaboración con Organizaciones Internacionales que hayan puesto en marcha esquemas de microcréditos.
  - En el primer año del cuatrienio se ingresará en el consorcio Grupo Consultivo de Asistencia a los Pobres (GCAP/CGAP), en el que se agrupan los más importantes donantes del área microfinanciera.

6. El Fondo de Ayuda al Desarrollo

Los créditos del Fondo de Ayuda al Desarrollo constituyen un instrumento a través del cual España ofrece a los Gobiernos, Instituciones o empresas de países en desarrollo condiciones de financiación concesionales, que se vinculan, parcialmente, a la adquisición de bienes y servicios producidos por empresas españolas. En determinados casos, los créditos FAD tienen el carácter de desvinculados.

Asimismo, con cargo al FAD, se efectúan aportaciones de capital y contribuciones financieras a instituciones financieras o fondos fiduciarios de carácter multilateral de los que España es miembro o bien ha suscrito un acuerdo de financiación. En estos casos, el destinatario del crédito no es el país receptor, que no compromete con su garantía soberana la devolución, sino la Institución Financiera Multilateral.

La concesión de créditos FAD se orientará, principalmente, a la financiación de proyectos de infraestructura y desarrollo de la base productiva y desarrollo social básico, integrándose en el conjunto de la estrategia de este Plan Director, con atención a los objetivos y prioridades mencionadas en el mismo, las recomendaciones del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE y el Consenso OCDE, teniendo en cuenta, igual que el resto de los países que forman parte del consenso OCDE, su "Guía de evaluación ex ante para la ayuda ligada sujeta a la disciplina del consenso de Helsinki".

En este sentido, tal y como establecen las orientaciones sectoriales del Plan Director, se tendrá en cuenta que para que en un país se produzca un desarrollo social sostenido es preciso impulsar la ampliación de su capacidad productiva, que permita reforzar sus infraestructuras y generar un sólido tejido económico. El Fondo de Ayuda al Desarrollo debe estar orientado prioritariamente, por su naturaleza económica y su especialización, a la consecución de estos objetivos, para lo cual se reforzará el análisis previo de su impacto en el desarrollo, su seguimiento y la evaluación expost del impacto de los proyectos financiados con cargo al Fondo.

El Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, a través de la Dirección General de Comercio e Inversiones, valora las propuestas de financiación con cargo al FAD con carácter previo a su presentación a la Comisión Interministerial del Fondo de Ayuda al Desarrollo. Esta Comisión Interministerial es el órgano encargado de examinar todas las propuestas de financiación con cargo al FAD, y de decidir sobre su elevación a Consejo de Ministros, sin perjuicio de las competencias generales que, para garantizar la coherencia de políticas, se atribuyen, en la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, a la Comisión Interministerial de Cooperación.

La normativa vigente atribuye la gestión de los créditos FAD al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, a través de la Secretaría de Estado de Turismo y Comercio. No obstante, el Real Decreto 28/2000, de 14 de enero, que desarrolla el artículo 28 de la Ley de Cooperación, establece la administración conjunta, mediante un Comité Mixto ad-hoc compuesto por representantes de los Ministerios de Asuntos Exteriores y Cooperación, de Industria, Turismo y Comercio, de los créditos para programas y proyectos de desarrollo social básico que se financian con cargo al FAD.

En el capítulo VIII (2.3), se detallan las actuaciones dirigidas a garantizar la coherencia de políticas con relación a la cooperación reembolsable.

6.1. Criterios para el FAD

Se prestará especial atención a financiar proyectos de desarrollo social básico y de infraestructura y de desarrollo de la base productiva, teniendo presente la posición deudora del país a la hora de conceder el crédito y de fijar el grado de concesionalidad del mismo. En este sentido, aquellas empresas que accedan a los incentivos y facilidades de este instrumento estarán sujetas al cumplimiento de las prácticas y regulación, en el ámbito internacional (OIT, NNUU y OCDE) y nacional, relativas a la responsabilidad social corporativa (RSC).

- La programación de los FAD quedará integrada, en la medida de lo posible, en las previsiones por países que se derivan del presente Plan Director. En este sentido, las Estrategias-país incluirán las previsiones sobre créditos FAD. El FAD se atendrá a las prioridades geográficas del presente Plan, sin perjuicio de la posibilidad de financiar, con carácter excepcional, proyectos de especial interés en otros países en desarrollo, según la clasificación del CAD de la OCDE.
- Se garantizará, mediante los estudios oportunos, que los proyectos presentados a la financiación con cargo al FAD tengan definidos tanto los objetivos de desarrollo como los de internacionalización, así como su adecuación a las necesidades expresadas por las autoridades del país.
- La metodología de evaluación de este instrumento será coherente con la que se lleva a cabo en el resto de instrumentos de la Cooperación Española. El plan de evaluaciones y las evaluaciones de los proyectos financiados con cargo al FAD se realizarán de forma estrechamente coordinada entre la Secretaría de Estado de Turismo y Comercio y la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional.
- El Consejo de Cooperación al Desarrollo, en ejercicio de sus competencias, (Art.2f RD2217/2004 de 26 de noviembre): "informará anualmente sobre el cumplimiento del principio de coherencia en las actuaciones realizadas por los distintos organismos de la AGE. Este informe será remitido a la Comisión de Cooperación Internacional del Congreso de los Diputados".

7. Actuaciones en materia de deuda externa

7.1. Principios rectores

Las situaciones de deuda insostenible suponen un lastre a las posibilidades de desarrollo de los países altamente endeudados. En esos casos, el alivio de deuda, combinado con las necesarias políticas dirigidas a resolver los problemas subyacentes, supone una forma eficaz de promover el desarrollo.

El alivio de deuda juega un papel en la cooperación al desarrollo, no como instrumento alternativo o sustitutivo de otros ya existentes, sino como el instrumento adecuado para hacer frente a los problemas de insostenibilidad de deuda.

España, en su papel de acreedor, desarrollará una política que tenga muy presente esta dimensión en su política de cooperación para el desarrollo. Los principios rectores de esta política en materia de deuda externa serán los siguientes:

a. **Coordinación multilateral**, tanto con las Instituciones Financieras Internacionales como con el resto de acreedores, particularmente en el marco del Club de París. El paso del enfoque bilateral al multilateral supone un beneficio para los países deudores, ya que es más fácil para ellos lograr, en ese ámbito, soluciones coordinadas con el conjunto de los acreedores, ya que una reestructuración o condonación por parte de un solo acreedor, en muchas ocasiones, sólo consigue liberar recursos para pagar a otros, lo que no supone un efecto positivo claro sobre el desarrollo del país deudor.

b. **Condicionalidad**: Los tratamientos de deuda –incluida la condonación- no son suficientes en sí mismos si no van acompañados de políticas que ataquen las causas del sobreendeudamiento por parte del país deudor. Por ello, toda medida en este sentido deberá estar sujeta a una correcta aplicación de políticas económicas adecuadas.

c. **Coordinación interna**: Las distintas dimensiones de la deuda externa tienen impacto sobre áreas de actuación de diversos departamentos administrativos, por lo que esta política se coordinará desde el Ministerio de Economía y Hacienda con los Ministerios de Industria, Comercio y Turismo y con el de Asuntos Exteriores y Cooperación.

d. **Adaptación a las necesidades de desarrollo de los países deudores**. En este sentido, se dará especial protagonismo a la participación de los países deudores en el diseño de las soluciones a sus problemas de sostenibilidad.

En aplicación de estos principios, España impulsará varias iniciativas multilaterales –en las que ya participa activamente- y acometerá además sus propias iniciativas bilaterales con objeto de proporcionar los alivios de deuda necesarios. Se destacan por su importancia, dentro de las iniciativas multilaterales, la participación de España en la iniciativa HIPC y las actuaciones en el Club de París. De entre las iniciativas bilaterales destaca la conversión de deuda.

En el capítulo VIII, (2.4) se detallan las actuaciones a realizar para garantizar la coherencia entre políticas con relación a los esquemas de reorganización de deuda.

7.2. La iniciativa HIPC

La iniciativa Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC), diseñada por el Fondo Monetario Internacional (FMI) en coordinación con el Banco Mundial, tiene por objeto ayudar a los países más pobres del mundo a alcanzar una situación de deuda sostenible a largo plazo. Este objetivo se intenta conseguir mediante fuertes reducciones de la carga de endeudamiento del país beneficiario y a partir de la adopción de programas de reforma dirigidos a la reducción de la pobreza.

La experiencia acumulada desde su puesta en marcha demuestra que el importante esfuerzo realizado no está siendo suficiente para dar una solución definitiva al problema de la deuda externa de estos países.

Consciente de esta limitación, España realizará condonaciones más allá de las estrictamente requeridas por la HIPC, complementando así esta iniciativa. El objetivo de estos esfuerzos adicionales será proporcionar a los países HIPC un margen de seguridad frente a crisis externas, llevando su deuda hasta niveles inferiores al límite estricto de la sostenibilidad. Al mismo tiempo, España está trabajando en la búsqueda de soluciones multilaterales que puedan complementar a las actuales y se dirijan a garantizar la sostenibilidad de deuda definitiva para los países más pobres.

7.3. Actuaciones en el Club de Paris

El Club de París es el foro en el que los principales acreedores públicos buscan soluciones adaptadas a las dificultades de pago experimentadas por los países deudores. En el caso de los países de renta más baja, ya se ha visto que los problemas de sostenibilidad de deuda se tratan en el marco de la Iniciativa HIPC, en la que el Club de París participa activamente.

Para el caso de los países de renta media con problemas de sobreendeudamiento, el Club de París ha desarrollado el llamado "enfoque Evian", cuyo objetivo es el diseño de un tratamiento "ad hoc" para cada país, que garantice la sostenibilidad de la deuda a largo plazo. Complementariamente, el gobierno español estudiará nuevas formulas que puedan proponerse a la comunidad internacional para atender este problema.

7.4. Conversión de deuda por desarrollo

Los acuerdos de conversión de deuda son instrumentos a través de los cuales las obligaciones de pago del país deudor se canalizan hacia la financiación de proyectos de desarrollo en el propio país, es decir, lo que es originalmente servicio o pago de deuda revierte en la financiación de proyectos en sectores de especial importancia para la lucha contra la pobreza y el desarrollo sostenible. En los acuerdos de conversión por inversiones públicas, el país deudor, en vez de pagar al acreedor, ingresa el servicio de la deuda en un "Fondo de contravalor", que se dedica a financiar proyectos de desarrollo y reducción de la pobreza en el país deudor. De esta manera, se consigue un alivio de la carga de la deuda del país beneficiario y un aumento de las inversiones.

Los programas de conversión por inversiones privadas consisten en la venta de deuda, por parte del acreedor, -a un precio inferior al nominal- a un inversor que desea invertir en el país deudor. Este inversor, a su vez, revende la deuda a las autoridades del país deudor a un precio ligeramente superior al de compra (y siempre inferior al nominal, de modo que siempre hay un elemento de condonación), que se hace efectivo en moneda local.

España va a seguir siendo uno de los países más activos en la implantación de este tipo de soluciones a los problemas derivados del sobreendeudamiento, tanto en la conversión por inversiones públicas como privadas.

Los **criterios** por los que se regirá la política de conversión española son los siguientes:

a. La **adecuada coordinación multilateral** exige que el país deudor mantenga relaciones financieras regulares con España y con la comunidad internacional en general. La conversión de deuda sólo puede acometerse en un contexto de normalidad en las relaciones financieras. Es decir, sólo en ausencia de contenciosos financieros podrán acometerse programas de conversión.

b. Coherencia y coordinación con la política general mantenida con respecto al país beneficiario. La firma de programas de conversión deberá ser coherente con la política de cooperación y de financiación que España mantenga con el país receptor y con los programas que se desarrollan en el plano internacional y multilateral, y tendrá en cuenta el esfuerzo presupuestario implícito. Todo ello, de modo que el país beneficiario reciba incentivos sólidos desde el conjunto de la comunidad internacional. Por lo tanto, la política de conversión española tendrá también como referencia a la política de cooperación y financiera que internacionalmente esté desarrollándose con respecto al país deudor.

Estos criterios permitirán un ejercicio eficiente de la política de conversión española, coherente con las demás actividades de política exterior y de cooperación, y consistente con las actuaciones de la comunidad internacional, de cuya gestión se dará cuenta anualmente a la Comisión Internacional de Cooperación del Congreso de los Diputados.

Fotografía: ACNUR, S. Kanelstein, Julio 2004.

En cuanto a los sectores destinatarios de la conversión, España defenderá y aplicará el protagonismo del país receptor, de modo que los proyectos y sectores a los que se dirijan puedan ser seleccionados por esos países. Esto se realizará a través de un Comité Binacional que seleccionará los proyectos y programas. En todo caso, y siempre respetando las prioridades locales, se reconoce que el sector educativo juega un papel clave en el desarrollo y, por tanto, se ha fijado como un sector de referencia básico para estos programas, sin perjuicio de otros esquemas de canje de deuda por desarrollo social y medioambiental.

8. Educación para el desarrollo y sensibilización social

La educación para el desarrollo y sensibilización social viene definida por la LCI en su Art. 13 como un proceso educativo constante que favorece la comprensión de las interrelaciones económicas, políticas, sociales y culturales entre el Norte y el Sur; promueve valores y actitudes relacionados con la solidaridad y la justicia social y busca vías de acción para lograr un desarrollo humano y sostenible. Es una educación sociopolítica, cuyo eje es la justicia social que se lleva a cabo en los ámbitos educativos formales y no formales. Se trata de un proceso que requiere realizarse en el medio-largo plazo, donde la dimensión cognitiva y la de actitudes y valores no pueden separarse.

Los **objetivos** que deben guiar las acciones y programas de educación para el desarrollo son:

- Favorecer el conocimiento sobre las interrelaciones económicas, políticas, sociales y culturales entre el Norte y el Sur.
- Promover entre la ciudadanía actitudes favorables a la cooperación, la paz, la justicia, el respeto a los derechos humanos y la solidaridad entre los pueblos.
- Fomentar la participación en los diferentes ámbitos relacionados con la cooperación, sensibilización y educación.
- Favorecer el desarrollo humano sostenible en el nivel individual, comunitario-local e internacional.

Para el cumplimiento de estos objetivos se pondrán en marcha las siguientes **líneas estratégicas**:

a. Incorporar la educación para el desarrollo como una de las estrategias prioritarias de la Cooperación Española

- Realizar estudios e investigación sobre la agenda del desarrollo que respalden las acciones que se llevan a cabo en los países del Sur.
- Impulsar campañas institucionales de educación y sensibilización.
- Establecer mecanismos para la evaluación y sistematización de los programas de educación para el desarrollo.
- Contemplar en las líneas de financiación de ONGD y otras organizaciones las acciones de educación y sensibilización de la opinión pública e instituciones.
- Favorecer la complementariedad de programas plurianuales de ED en España con otras líneas de financiación impulsadas por la Unión Europea.
- Favorecer fuentes de financiación que impulsen el trabajo en consorcio y la colaboración entre los actores de la ED.

b. Promover la educación para el desarrollo en el sistema educativo formal y no formal

- Promover la creación de centros de recursos didácticos de ED (en colaboración entre el Ministerio de Educación y el MAEC), que permitan difundir y sistematizar los materiales y las experiencias de educación para el desarrollo.
- Promover la reflexión sobre los contenidos curriculares, con participación de los órganos institucionales de consulta, como el Consejo Escolar del Estado.
- Promover la revisión de los textos escolares y facilitar contenidos y estrategias metodológicas relacionadas con el desarrollo y la equidad de género.

- Promover la integración de los objetivos de la ED en los currícula educativos de todos los niveles, incluida la promoción de la ED en el ámbito universitario, como eje horizontal y como asignatura, recogiendo los compromisos internacionales firmados por nuestro país.
- Promover la incorporación de la educación para el desarrollo en programas, asignaturas y premios escolares, entre otros.
- Promover la educación para el desarrollo en los ámbitos no formales, mediante la participación de las organizaciones infantiles y juveniles, centros de adultos y escuelas de formación en el tiempo libre.

c. Promover la formación en educación para el desarrollo

- Potenciar la formación del profesorado y otros actores en los temas relacionados con el desarrollo y en las estrategias metodológicas para su puesta en práctica.
- Potenciar el intercambio de buenas prácticas.
- Introducir la formación en ED en la formación inicial del profesorado Escuelas de Magisterio, Curso de Adaptación Pedagógica y dentro de los planes de formación permanente del mismo.

d. Promover la coordinación entre los diferentes actores de la educación para el desarrollo

- Promover la coordinación entre las instituciones de Cooperación al Desarrollo y las Consejerías de Educación.
- Establecer mecanismos y estructuras de coordinación entre las administraciones públicas con competencias en cooperación y en educación, para aprovechar las sinergias y evitar la dispersión y/o solapamiento y la duplicidad de competencias.
- Nombrar, en el seno de la SECI y en cada una de las administraciones e instituciones del sistema educativo, un responsable de coordinación de ED que ejerza tareas claras enfocadas a la gestión y dinamización de la ED dentro de sus instituciones, y que estén en estrecho contacto entre ellos, con el Consejo de Cooperación y con especialistas que actúen en la ED.
- Articular políticas de apoyo y estructuración de la ED complementarias a las que se promueven desde la Unión Europea.
- Potenciar la creación y fortalecimiento de plataformas, redes y consorcios entre los diversos actores de la cooperación, que faciliten la conexión y coordinación del trabajo de ED entre ellos y con las redes, plataformas y campañas europeas e internacionales sobre ED.

En cuanto a la **sensibilización social** para el desarrollo, y con el fin de conseguir resultados con actividades de sensibilización en la sociedad, incorporar espacios y contenidos específicos sobre cooperación y educación para el desarrollo en televisiones públicas y apoyar campañas publicitarias, realizando un trabajo de formación/sensibilización con los periodistas y medios de comunicación. Para ello:

- Se proporcionará formación continuada a profesionales de la comunicación, dotándoles de herramientas y recursos para que desarrollen un periodismo responsable y comprometido con valores de solidaridad, participación ciudadana y justicia social.
- Se establecerán alianzas y convenios con universidades que tengan facultades de comunicación, para que se incluya una asignatura de “Comunicación para el Desarrollo” que forme parte del área de conocimiento de “teoría y estructura” en la formación de los futuros periodistas o comunicadores.
- Se formarán responsables de comunicación de los diversos actores de cooperación, para que mejoren sus capacidades comunicativas y de relación con los periodistas/medios.

Fotografía: OTC Senegal, AECI

7 Los actores de la política de cooperación internacional para el desarrollo

7 Los actores de la política de cooperación internacional para el desarrollo

El presente Plan Director parte de un esquema plural y señala los mecanismos que permitirán el consenso entre los diferentes actores públicos y privados en el marco de la política de cooperación internacional.

Esta pluralidad de actores contribuye a la peculiaridad del sistema español que lo diferencia del resto de donantes, dotándolo de mayor riqueza por su variedad y haciendo necesaria la puesta en marcha de mecanismos que permitan la coordinación entre ellos para evitar la atomización de las actuaciones.

La coordinación deberá hacerse entre todos los agentes de cooperación: en el seno de la Administración, entre la Administración General del Estado y las CCAA y entes locales; y entre el Estado y la sociedad civil.

Los principios del modelo de participación plural en la política de desarrollo internacional son: colaboración, complementariedad y calidad.

Una política de cooperación al desarrollo sólo es posible entenderla como un proceso multisectorial de agentes en el marco de una cooperación al desarrollo de alta calidad e impacto, en el que todos los actores, desde su independencia y especificidad, en un proceso de **colaboración**, son corresponsables de las actuaciones.

Por **complementariedad** se entiende el carácter sinérgico de estrategia en común y actuación específica que conduce a sumar a través de las diversas intervenciones; una política de desarrollo comúnmente compartida. La complementariedad se logra mediante el diálogo sobre los objetivos, la forma de lograrlos y la distribución de responsabilidades.

Se debe también contemplar la complementariedad con las políticas de la Unión Europea y otros organismos multilaterales.

Compartir una misma Planificación por Objetivos de desarrollo hace que la estructuración de la Ayuda se establezca vinculando objetivos y actores, de tal forma que, una vez definidos los objetivos de desarrollo de un territorio o de un país, se pueda planificar la obtención de los mismos a través de los actores e instrumentos más idóneos.

La **calidad** de la ayuda es uno de los aspectos esenciales de la política de cooperación e integra cuatro elementos que configuran el concepto de **calidad**: planificación, mejora de la coordinación, idoneidad de los instrumentos y evaluación. Estos cuatro elementos entran de lleno en la conceptualización del sistema de financiación y actúan de orientadores en todo el proceso.

Es una reflexión común en todos los ámbitos de la Cooperación Española: Administraciones Públicas, agentes sociales, ONGD, expertos, universidades, y cooperantes, que uno de los puntos más débiles del sistema de cooperación es el escasísimo peso de la evaluación de los resultados e impactos obtenidos, y su sustitución casi exclusiva por la justificación financiera de la ejecución de los fondos.

Este Plan Director tiene entre sus objetivos claros la elevación de la calidad de la AOD.

1. Las Cortes Generales

El Congreso de los Diputados, a través del Pleno, o bien, a través de la Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo, constituida al amparo del artículo 15.3. de la LCID, juega un rol de gran importancia en la política de cooperación internacional para el desarrollo.

Así, en primer lugar, el Congreso es el encargado de establecer cada cuatro años, a propuesta e iniciativa del Gobierno, las líneas generales y directrices básicas de la política española de cooperación para el desarrollo, el cual se llevará a cabo mediante el debate y dictamen del Plan Director tras su aprobación.

En segundo lugar, el Congreso de los Diputados ejerce su función de control del Gobierno a través del dictamen y debate de los Planes Anuales de Cooperación Internacional, así como mediante la solicitud de comparecencias o formulación de interpelaciones y preguntas parlamentarias.

Cabe destacar que, de cara a reforzar el papel que la ley atribuye al Congreso de los Diputados, la reforma del Consejo de Cooperación al Desarrollo que ha tenido lugar a finales de 2004, atribuye al mismo, de forma novedosa, la función de dirigir a la Comisión de Cooperación Internacional de Cooperación para el Desarrollo, del Congreso de los Diputados, las sugerencias y propuestas que estime oportunas.

Por su parte, el Senado, en tanto que cámara de representación territorial, debe jugar un papel relevante en la configuración de la política de cooperación internacional al desarrollo, como una política de Estado, donde la Administración General del Estado (AGE) y las distintas administraciones territoriales actúen con respeto a la autonomía de cada una de ellas, bajo unos principios comunes.

2. La Administración General del Estado

Corresponde a la AGE, a través del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, la dirección de la política exterior y de cooperación internacional, de conformidad con las directrices del Gobierno y en aplicación del principio de unidad de acción en el exterior.

Por otro lado, mediante sus distintos departamentos, garantiza la presencia de España en los distintos organismos y foros internacionales, en los que se debaten materias relacionadas con la cooperación y el desarrollo.

Por último, desembolsa alrededor del 85 % de la Ayuda Oficial al Desarrollo española, fundamentalmente a través de los Ministerios de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Economía y Hacienda, e Industria, Turismo y Comercio. Entre los tres representan más de las tres cuartas partes de la AOD total. Además de estos tres ministerios, existen otros que llevan a cabo actuaciones de cooperación relacionadas con sus respectivos ámbitos.

Dada esta estructura, resultará fundamental **la coordinación de actuaciones y la adaptación de las mismas a las líneas generales de la política de cooperación al desarrollo,** en ejercicio del principio de coherencia previsto en el Art. 4 de la LCID, reforzando el papel de la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional.

En este sentido, la AGE buscará mecanismos de apoyo y promoción de la cooperación descentralizada, bien mediante el establecimiento de convenios de colaboración, bien a través de la cofinanciación de programas y proyectos. Estimulará, asimismo, la coordinación en redes estables de cooperación municipal, que se han revelado como mecanismos eficaces para la realización de acciones conjuntas.

Fotografía: Pepa Acedo, AECI

2.1. El Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación

El MAEC es el responsable de la dirección de la política de cooperación internacional para el desarrollo y de la coordinación de los órganos de la AGE para que realicen actuaciones en esta materia con observancia del principio de unidad de acción en el exterior, tal y como establece el artículo 17 de la LCID.

Dentro del Ministerio, **la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional** ejerce las competencias atribuidas al Ministro en la dirección, formulación y ejecución de la política de cooperación para el desarrollo, en su planificación y coordinación; administra los recursos de cooperación gestionados por el MAEC; asegura la participación española en las organizaciones internacionales de ayuda al desarrollo y define la posición de España en la política comunitaria de desarrollo. Asimismo, evalúa la política de cooperación para el desarrollo y los programas y proyectos financiados con fondos del Estado.

Para la asistencia técnica al titular de la Secretaría de Estado, además del Gabinete de la Secretaría y de la Subdirección General de Programas y Convenios Culturales y Científicos, existe la Subdirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo, entre cuyas tareas se encuentra la elaboración de la propuesta de Plan Director y Planes Anuales, así como la puesta en marcha de las acciones de evaluación de la ayuda. También esta Subdirección coordina la presencia española en determinados foros técnicos, nacionales e internacionales, en materia de ayuda al desarrollo y, muy especialmente, en el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE.

Adscrita al MAEC, a través de la SECI, se encuentra la **Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI),** Organismo Autónomo responsable de la gestión de la política española de cooperación, sin perjuicio de las competencias asignadas a otros departamentos ministeriales, tal y como establece el artículo 25 de la LCID.

Además de sus servicios centrales, la AECI dispone en el extranjero de Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC), centros culturales y centros de formación. Las OTC aseguran la ejecución de los recursos de la cooperación en su ámbito geográfico y coordinan, con las administraciones (autonómicas y locales) y los demás agentes de la cooperación, la elaboración de los documentos estratégicos de país en todas las fases de gestión del ciclo de las Intervenciones de desarrollo.

Uno de los principales objetivos, en el marco del presente Plan Director, será la reforma de la SECI y la AECI, a fin de lograr una mayor calidad, agilidad y flexibilidad en el diseño y gestión de la política pública de cooperación internacional para el desarrollo.

Existen otras unidades en el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación con competencias relacionadas en mayor o menor medida con la cooperación al desarrollo. Así, por ejemplo, la Dirección General de Integración y Coordinación de Asuntos Generales y Económicos de la Unión Europea, que realiza el seguimiento de la política de cooperación para el desarrollo de la UE, la Dirección General de Asuntos Internacionales de Terrorismo, Naciones Unidas y Organismos Multilaterales, con competencias en cuestiones de índole política y jurídica relacionadas con la actuación de los órganos principales de Naciones Unidas y de los comités y grupos de trabajo dependientes de éstos, así como las aportaciones financieras a los mismos.

Finalmente, se debe mencionar que los órganos consultivos y de coordinación de la Cooperación Española, Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo, Comisión Interministerial de Cooperación Internacional y el Consejo de Cooperación al Desarrollo se encuentran adscritos al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, los dos últimos a través de la SECI.

2.2. El Ministerio de Economía y Hacienda

El Ministerio de Economía y Hacienda gestiona un importante volumen de la AOD española, tanto por sus competencias como representante permanente de España y coordinador en materia de política económica y financiera en las Instituciones Financieras multilaterales, como por su competencia sobre la refinanciación y reestructuración bilateral y multilateral de la deuda soberana externa, y sobre las contribuciones a los fondos de la UE destinados a la cooperación exterior.

Dada la importancia de estos instrumentos en el total de la Ayuda Oficial al Desarrollo española, se fomentará la máxima coordinación en el diseño y gestión de las políticas relativas a estos instrumentos, entre el Ministerio de Economía y las instancias de la Administración directamente responsables de la cooperación, muy especialmente en lo relativo a la política con los OOII y la política de reorganización de deuda entre los Ministerios de Economía y Hacienda y el MAEC. Al tiempo, se propiciarán mecanismos de intercambio de experiencias y de dirección unificada de los representantes españoles en los OOII - sean financieros o no financieros -, al objeto de integrar en una estrategia global la acción multilateral de España.

En suma, el objetivo que se establece es la progresiva incorporación de todos estos instrumentos a los principios y objetivos de la política española de cooperación para el desarrollo, de acuerdo con una dirección crecientemente coordinada en este ámbito.

2.3. Ministerio de Industria, Turismo y Comercio

El Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, a través de la Subdirección General de Fomento Financiero de la Internacionalización (Dirección General de Comercio e Inversiones), se encarga de la gestión del Fondo de Ayuda al Desarrollo, que ha venido representando un importante porcentaje de la AOD.

De la misma forma que en el caso de los instrumentos gestionados por el Ministerio de Economía y Hacienda, su importancia para la AOD española justifica la necesidad de que los créditos concedidos con cargo al FAD se ajusten a las líneas generales de la política de cooperación internacional al desarrollo, contenidas en este Plan Director.

2.4. Otros ministerios

Además de los tres departamentos ministeriales que se acaban de mencionar, la práctica totalidad de los ministerios desempeñan, en mayor o menor medida de desembolso financiero, actuaciones de cooperación al desarrollo. Éstas se desarrollan, por lo general, en los ámbitos de especialización de cada ministerio, por lo que suponen agentes de gran relevancia para la transmisión de conocimiento a instituciones de los países en vías de desarrollo.

3. Las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales

El carácter descentralizado del modelo administrativo español tiene también su reflejo en la cooperación internacional para el desarrollo. Por ello, además de la AGE se encuentran las Administraciones Autonómicas y Locales. Los recursos destinados por estas dos administraciones en los últimos años merecen una especial consideración de cara a la planificación del futuro de la Cooperación Española. Como reflejo de esta realidad, el Plan Director integra en todo su texto el principio de coordinación y colaboración con la Cooperación Autonómica y Municipal.

La importancia de las Comunidades Autónomas radica por un lado, en que constituyen un importante financiador de la cooperación, apoyando programas y proyectos de otros agentes, principalmente de las Organizaciones No Gubernamentales. Así, en 2003, las CCAA desembolsaron 197, 5 millones de euros (frente a los 120 millones de 2001), lo que supuso alrededor del 11,4 % de la Ayuda Oficial al Desarrollo total neta en 2003.

Por otro lado, las Comunidades Autónomas son agentes directos de la cooperación internacional para el desarrollo que han venido

poniendo en marcha en diversos países diferentes actividades, proyectos y programas en sectores sobre los que tienen una experiencia propia.

La Constitución Española y los respectivos Estatutos de Autonomía han asignado a las CCAA una serie de competencias que afectan a sectores relacionados con el aumento de las capacidades humanas, sociales e institucionales de los países destinatarios de la AOD española; la educación, la salud, la protección de colectivos vulnerables, la vivienda digna, el agua, el medio ambiente, la igualdad de género, etc. son todas materias que entran en el ámbito competencial de las CCAA.

La referida titularidad competencial ha generado el diseño y ejecución de estrategias y políticas sectoriales y horizontales, la aprobación de leyes autonómicas, la puesta en marcha de modelos de desarrollo, y la formación y especialización de recursos humanos. En definitiva, las CCAA han acumulado una experiencia y un acervo que pueden servir de referencia a países, regiones o municipalidades que se hallen en procesos de mejora y consolidación de sus propias capacidades institucionales y sociales.

Por su parte, las Entidades Locales (Ayuntamientos, Diputaciones, Cabildos y Fondos de Cooperación para el Desarrollo) desembolsaron 89 millones de euros en 2003, lo que supone un 5,1 % de la AOD total neta, cifras sirven para destacar la gran fortaleza que representa la cooperación de los entes locales.

Las Administraciones Locales poseen áreas de competencia en las que pueden representar un valor añadido, por ejemplo, en aspectos relacionados con la gestión de políticas públicas, como la vivienda, la recogida de basuras, la educación, el urbanismo, el medio ambiente, la formación de gestores públicos, la capacitación de cuadros técnicos que lleven a cabo la implementación de estas y otras políticas públicas etc. Obviamente, en función de su tamaño y su aportación en recursos, podrán participar de la cooperación en una u otra modalidad.

La selección de estas áreas sigue las pautas de comportamiento de la acción municipal y se centra en las ventajas que puede ofrecer respecto a otros tipos de cooperación. Los distintos estudios indican que los sectores de actuación se concentran en áreas de alto "componente social", como son las infraestructuras sociales básicas y la educación. Estas actuaciones, realizadas en su mayoría por ONGD, se podrían complementar con otra serie de acciones en las que el valor añadido de los entes locales es idóneo: el fortalecimiento institucional y el de la sociedad civil.

Además, la mayor cercanía de los Entes Locales a la ciudadanía los convierte en actores privilegiados para la promoción de la educación para el desarrollo y la sensibilización de la ciudadanía sobre la problemática del desarrollo.

No obstante el cúmulo de ventajas que conlleva la pluralidad de actores en el sistema español, debe tenerse en cuenta que también supone un riesgo de atomización de actuaciones y, por consiguiente, de una reducción de la eficacia y calidad.

Por ello, **es muy importante la configuración de la política de cooperación para el desarrollo como una política de Estado** en la que, con el máximo respeto a la autonomía, pluralidad y particularidades de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales, se establezcan unas líneas generales comunes, de forma consensuada y coordinada entre todas las Administraciones Públicas.

Para ello será necesario el refuerzo de los mecanismos de coordinación existentes y el establecimiento de otros nuevos:

- En el seno de la Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo, órgano de coordinación establecido por la LCID, se establecerán dos subcomisiones, autonómica y local, para el tratamiento de las relaciones entre la AGE con las CCAA, por un lado, y con las EELL, por otro.

  De igual manera, se crearán grupos de trabajo para la discusión y coordinación de distintos aspectos de la política de cooperación, tales como: planificación, evaluación, educación para el desarrollo y sensibilización, articulación de mecanismos de financiación a entidades privadas, ayuda humanitaria y de emergencia, y mecanismos de intercambio de información.
- Participación de CCAA y EELL en las Comisiones Mixtas de cooperación.
- Establecimiento de fórmulas de convenios de cooperación entre la AGE, CCAA y EELL para la puesta en marcha y ejecución de intervenciones de vigencia plurianual en aquellos sectores en los que cuenten con una mayor experiencia en el ámbito interno.
- Cofinanciación de programas y proyectos con CCAA y EELL.
- Estimulación por parte de la Administración General del Estado de la coordinación en redes estables de cooperación municipal.
- Diseño y puesta en práctica de mecanismos dinámicos de intercambio de información, tales como bases de datos.

En cuanto a los instrumentos de la ayuda, y con independencia de los convenios a los que se acaba de hacer mención, se deberá velar por que las actuaciones respeten las líneas generales consensuadas que se han mencionado, tanto si se opta por un modelo en el que prime la subvención para proyectos o programas de ONGD, como si se prefiere un modelo de cooperación directa. Por otro lado, de cara a una mejor planificación y una mayor eficacia de las actuaciones, se deberá ir avanzando hacia mecanismos de programación a medio-largo plazo, en detrimento de acciones más puntuales.

Fotografía: OTC Senegal, AECI

4. Las organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGD)

La LCID establece el principio de **fomento**, por parte del Estado, de las actividades realizadas por los agentes sociales en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo, entre los que las ONGD tienen un liderazgo indiscutible, tanto por ser un canal de participación social, y por trabajar directamente con las poblaciones del Sur y sus organizaciones sociales, como por su capacidad de comunicación y difusión de la realidad del Sur y, por tanto, de sensibilización de la sociedad española; además de por su capacidad de propuesta en el diseño de las políticas de cooperación.

La LCID define en su artículo 32 a las ONGD como "aquellas entidades de derecho privado, legalmente constituidas y sin fines de lucro, que tengan entre sus fines o como objeto expreso, según sus propios estatutos, la realización de actividades relacionadas con los principios y objetivos de cooperación internacional para el desarrollo".

Las ONGD constituyen un actor idóneo, tanto para la puesta en marcha de determinadas actuaciones de ayuda al desarrollo, como para la participación social en el diseño y ejecución de la política de cooperación.

Las ONGD son asimismo, un agente de cambio para el cumplimiento del Plan Director, que ayudan a introducir en la sociedad española un nuevo pensamiento en la práctica del desarrollo y constituyen un espacio de asociación, debate y acción para los ciudadanos.

Las ONGD han adquirido un creciente protagonismo en la política española de cooperación para el desarrollo, ampliando los sectores de intervención y planificando y ejecutando actuaciones a más largo plazo, a lo que ha contribuido decididamente el volumen de recursos y proyectos que canalizan desde la cooperación descentralizada (Comunidades Autónomas y Ayuntamientos).

En este sentido, las ONGD y sus órganos de coordinación son entidades de interés público, y como tales, las administraciones públicas deben apoyar y colaborar a su estabilidad y sostenibilidad. Es voluntad de todas las partes que la base de las relaciones sea la de la confianza mutua y los objetivos compartidos.

Objetivo de este Plan Director es el apoyo a la consolidación y estabilidad de las ONGD que cumplan los requisitos y Códigos de conducta de que ellas mismas se han dotado. Dicho apoyo se debe producir sin menoscabo de algunos de los valores más importante de las mismas: su autonomía y su independencia.

5. La universidad

La Universidad constituye un ámbito privilegiado para la cooperación al desarrollo, desde dos perspectivas fundamentales: en primer lugar como institución dotada de recursos técnicos y humanos altamente cualificados, que abarcan todos los campos del conocimiento, y cuya proyección hacia los procesos de desarrollo de los países y sociedades destinatarias de la ayuda española puede ser de gran importancia.

En segundo lugar, porque constituye un espacio de enorme interés para la sensibilización y educación de un segmento significativo de la población, y para la difusión de valores solidarios y universalistas en un sector de la juventud llamado a jugar un relevante papel social en el futuro.

Durante los últimos años, la cooperación universitaria al desarrollo ha ido ampliando sus ámbitos de actuación. Reflejo de la importancia de esta cooperación es la "Estrategia de Cooperación Universitaria al Desarrollo", elaborada por la Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas, en 2000.

Sin embargo, la creciente proyección hacia el exterior del trabajo de las universidades ha propiciado un panorama en el que se solapan diversas actividades internacionales de carácter universitario, desarrolladas en un gran número de países y con diferentes contrapartes. Por ello, es necesario delimitar de manera precisa el ámbito de la cooperación al desarrollo diferenciándolo, hasta don-

de sea posible, de otros aspectos de la cooperación internacional de las universidades.

En este sentido, se pueden considerar como ámbitos de la cooperación universitaria al desarrollo los siguientes:

- Investigación para el desarrollo.
- Investigación aplicada y transferencia de tecnología adaptada a las condiciones locales.
- Fortalecimiento institucional de las universidades de países en vías de desarrollo.
- Educación para el desarrollo y la sensibilización.
- Asesoría técnica en las distintas fases del ciclo de los proyectos.
- Formación de profesionales en los ámbitos de la cooperación y el desarrollo.
- Fomento del voluntariado y formación inicial de los estudiantes.

Sin embargo, no debe excluirse que, dentro de su autonomía financiera, las universidades puedan llevar a cabo proyectos propios de cooperación al desarrollo en aquellos sectores que resulten especialmente adecuados a las características de la universidad, como la capacitación profesional o la educación social.

Así mismo, debe tenerse en cuenta que la alta capacidad técnica de las Universidades puede redundar en beneficio de las intervenciones de otros actores de la cooperación, como las ONGD o el sector empresarial, mediante el establecimiento de fórmulas de asociación.

Es necesario un mayor y más expreso reconocimiento, por parte de las distintas administraciones públicas, del papel de las universidades en la cooperación al desarrollo, lo que debería traducirse en mecanismos de coordinación de las actuaciones que permitan la plena inserción de las mismas en las estrategias generales de cooperación. Ello implica la necesidad de fortalecer la relación entre la universidad y los distintos agentes públicos y privados de la cooperación, así como de favorecer instrumentos y marcos que permitan una más estrecha colaboración entre ellos, para la puesta en marcha de proyectos y programas conjuntos. Para ello, las administraciones públicas deberán promover espacios de confluencia que reconozcan el papel de la Universidad como agente de la cooperación, favorezcan la complementariedad de esfuerzos y promuevan un mejor aprovechamiento de los recursos existentes. En este sentido, debe fortalecerse la participación de las universidades en los Consejos de Cooperación, tanto a escala estatal como en el caso de las Comunidades Autónomas.

También en esta dirección, el fortalecimiento de las estructuras de cooperación de las universidades será uno de los objetivos de la Cooperación Española. Para ello la Cooperación Española apoyará la coordinación entre las distintas universidades y primará el compromiso de éstas mediante el apoyo a aquellas actuaciones que cuenten con aportaciones de las universidades, y entre estas, las que impliquen una mayor participación de distintos sectores de la comunidad universitaria y una mejor coordinación de acciones e instrumentos.

5.1. Referencia a programas de la Cooperación Española

La Cooperación Española ha invertido tradicionalmente significativos recursos para promover la formación superior y la investigación en los países en desarrollo. Dicha cooperación se ha articulado, principalmente, a través de programas de becas y programas de cooperación interuniversitaria.

La Cooperación Española procederá a la revisión de estos instrumentos para **adaptarlos a los mecanismos de asociación**, de forma que se adapten a criterios y prioridades formuladas en el presente Plan Director y a las estrategias de desarrollo elaboradas por los países destinatarios de la ayuda, priorizando las actuaciones destinadas a fortalecer las capacidades institucionales de los organismos públicos encargados de gestionar los programas científicos y educativos.

Los Programas de Becas. Históricamente, las becas han constituido un instrumento privilegiado de la cooperación bilateral con un gran número de países. La oferta de formación universitaria de nivel postgraduado, doctoral y postdoctoral, a través de las convocatorias generales y anuales de los distintos Programas de Becas (MAE-AECI, Fundación Carolina) para la realización de estudios en España y en el exterior, tanto para extranjeros como para españoles, sigue acaparando un volumen de recursos presupuestarios elevados, en el contexto de la AOD que financia la AECI en esta materia.

En el futuro, los programas de becas de la Cooperación Española deberán ser contemplados en el marco de acciones integrales de apoyo a otras universidades, o de proyectos de cooperación al desarrollo con otras instituciones y organizaciones que tengan un componente formativo, buscando, en todo caso, el fortalecimiento institucional. Para reforzar la vinculación entre la cooperación académica y los objetivos de la política de desarrollo, los programas de becas deberán contar, en sus procesos de selección, con el asesoramiento de expertos procedentes de las Universidades españolas de acogida, así como con las Oficinas Técnicas de Cooperación, a través de las cuales se organizará la concertación y participación de las autoridades de los países de origen. Asimismo, las becas deberán adaptarse siempre a las condiciones que establece el CAD para su contabilización como AOD.

El Programa de Cooperación Interuniversitaria. La Cooperación Española debe propiciar durante los próximos años un marco estratégico en el que los recursos altamente cualificados de las universidades puedan ser aprovechados más eficazmente, de cara a promover el desarrollo humano y la sostenibilidad en los países destinatarios de la ayuda. Para ello, se impulsarán políticas de **fomento de la investigación aplicada** que tengan relación con los objetivos y los proyectos promovidos por los agentes de la cooperación, y que propicien una adecuada transferencia de resultados.

En este sentido, el principal instrumento, aunque no el único, de la cooperación en este ámbito será el Programa de Cooperación Interuniversitaria (PCI), cuyo objetivo es fomentar vínculos estables de docencia e investigación en las áreas temáticas y con los países prioritarios para la Cooperación Española. Se pretende así crear un sistema de investigación en temas relevantes para el desarrollo, a la vez que se va formando una comunidad de investigadores y expertos en la materia. Su ámbito geográfico está en la actualidad dirigido a dos países del Magreb y, a través del Programa "Intercampus", a la totalidad de los países de Iberoamérica.

El objetivo del PCI será fomentar la investigación en temas de desarrollo y, de forma complementaria, la docencia en los mismos. Se trata de que, a largo plazo, se puedan crear **grupos de investigación estables especializados** en los temas en que habitualmente trabajan los distintos actores de la Cooperación Española. Asimismo, se apoyarán las **publicaciones** que recojan los resultados y experiencias de investigación aplicada, en materia de cooperación y desarrollo.

El fortalecimiento de los sistemas de educación superior de los países receptores de ayuda constituye un objetivo específico de gran importancia. Ello afecta a diferentes aspectos relacionados con la docencia, la investigación, la gestión, las infraestructuras y el fortalecimiento institucional. Hasta ahora, los recursos invertidos han tenido un fuerte sesgo hacia la formación individual (becas de postgrado y de doctorados), por lo que en el futuro se deberán prestar una mayor atención a los programas que fomenten los proyectos de investigación. En tal sentido, el Programa "Intercampus" deberá completarse con un Programa "Mediterráneo", que se extienda de los actuales Marruecos y Túnez, donde se aplica, a otros países prioritarios de la región. También se deberá reforzar el componente de transferencia de capital de estos programas, para dotar los centros de investigación de los países receptores.

La base convencional de estos instrumentos o programas son los acuerdos marco concertados entre la AECI y las Universidades españolas y extranjeras, y los planes operativos que los desarrollan. Estos acuerdos se harán extensivos a otras entidades no universitarias de formación superior y de investigación (como el INAP, CSIC, CEDEX, Instituto de Salud Carlos III, la Fundación Carolina, CIEMAT, etc.). Se pretende que a través de dichos acuerdos se pueda articular un mejor elemento de co-financiación de los instrumentos que, en la actualidad, es todavía insuficiente. En este esfuerzo se deberá también recurrir a las CCAA y a las entidades correspondientes del sector privado, como, por ejemplo, las fundaciones.

Además de los que se acaban de mencionar, en el futuro podrían crearse otros programas dirigidos a universidades, en solitario o en consorcio con otros agentes. Estos programas tendrían que adaptarse necesariamente a los lineamientos establecidos en los instrumentos de planificación de la Cooperación Española.

6. Empresas y organizaciones empresariales

El artículo 1 de la Ley española de Cooperación Internacional para el Desarrollo señala que el fin de la cooperación internacional para el desarrollo es facilitar e impulsar el crecimiento económico y social de los países en vías de desarrollo, y contribuir a la erradicación de la pobreza en todas sus manifestaciones.

Para el logro de estos fines, uno de los principios que debe guiar esta política, (Art. 2.d de la LCI) es la promoción del crecimiento económico duradero y sostenible de los países, acompañada de medidas que promuevan una redistribución equitativa de la riqueza, con el fin de favorecer la mejora de las condiciones de vida y el acceso a los servicios sanitarios, educativos y culturales, así como el bienestar de sus poblaciones.

En este punto, es necesario tener en cuenta la importancia de las Orientaciones del CAD relativas al papel de la cooperación al desarrollo, en apoyo de la expansión del sector privado como motor de progreso de los países en desarrollo.

La expansión del sector privado favorece el crecimiento económico y un desarrollo eficaz, y supone una fuente de riqueza, de competitividad y de conocimiento.

El desarrollo del sector privado compromete también más activamente a los individuos en los procesos de producción y de decisión que influyen en su existencia, y permiten progresar hacia los objetivos de desarrollo participativo y de buena gestión de los asuntos públicos, generando una pluralidad de formas emprendedoras. Especialmente esto es importante en el desarrollo local, donde el emprendedor (colectivo o individual) realiza una actividad económica desde los propios recursos, evitando con ello innecesarios y dolorosos flujos migratorios.

De acuerdo con estas premisas, las empresas españolas y las organizaciones empresariales que las representan, reconocidas como actores de la cooperación al desarrollo en el artículo 31 de

la LCID, han tratado de encauzar sus esfuerzos en este campo hacia el fortalecimiento de los sectores privados en los países menos desarrollados poniendo en marcha un conjunto de acciones encaminadas a lograr la creación de tejido económico y empresarial y la consolidación del ya existente.

Este objetivo general, en la práctica, engloba un amplio conjunto de acciones que se traducen en programas y proyectos de cooperación al desarrollo, que van, desde la formación de capital humano, transferencia de conocimientos empresariales, buenas prácticas y transferencia de tecnología, hasta la creación y desarrollo de infraestructuras y servicios sociales, impulso y fortalecimiento del asociacionismo empresarial como mecanismo de creación de interlocutores sociales de los Gobiernos, partícipación en los procesos de Diálogo Social propios de los Estados Democráticos, la asistencia técnica a la creación de entidades nacionales y regionales de integración económica y social, etc.

Es decir, el objetivo de la cooperación empresarial al desarrollo es fomentar el desarrollo del sector privado en sentido amplio, como generador de empleo y riqueza, con el fin de promover un crecimiento económico sostenible y una justa redistribución de la riqueza. Todo este conjunto de iniciativas presta especial atención a los colectivos sociales más desfavorecidos para su integración en la sociedad en general y en el mercado laboral en particular, como son los jóvenes y las mujeres.

Las organizaciones empresariales participan en diversas instancias públicas nacionales e internacionales. Desde ellas pueden incidir en el despliegue de una política más activa de la comunidad internacional en beneficio del desarrollo de los pueblos del Sur, jugando un importante papel en los procesos de consolidación democrática – como uno de los agentes del tripartismo representado en la Organización Internacional del Trabajo (OIT)-, considerada como condición necesaria para la promoción del desarrollo humano. Por todo ello, las organizaciones empresariales constituyen uno de los agentes clave en la estrategia de cooperación para el desarrollo.

Además de estas iniciativas, las empresas, ante los retos que plantea un mundo globalizado, la sociedad en la que se integran y su propia realidad, han emprendido, en el marco de la denominada Responsabilidad Social Corporativa (RSC), un proceso tendente a redefinir su papel en la sociedad, en las relaciones con sus accionistas, clientes, consumidores, empleados, proveedores y administraciones, y en el modo de conciliar el crecimiento y el progreso con el respeto al Medio Ambiente, los Derechos Humanos y los Derechos Laborales. Se fomentará la aplicación de políticas y normativa relativa a la RSC entre las empresas y organizaciones empresariales que actúen en cooperación.

Por otro lado, dentro de los Objetivos del Milenio de lucha contra la pobreza, se están promoviendo iniciativas de colaboración entre el sector público y el sector privado en el marco de asociación denominado “partenariado sector público-sector privado” (PPP), siguiendo la filosofía desarrollada en el Dictamen del Comité de las Regiones, de la Unión Europea, sobre las Asociaciones entre las autoridades locales y regionales y las organizaciones socioeconómicas: contribución al empleo, al desarrollo local y a la cohesión social. El mecanismo del PPP va más allá de la visión de la empresa como un actor que termina su negocio con la venta y entrega de bienes o que se limita a participar en las licitaciones públicas. Por el contrario, la idea del PPP es conjugar los esfuerzos de la empresa privada y del Estado para la consecución de objetivos de desarrollo en los países socios.

Las asociaciones “público-privadas” permiten lograr una mayor eficiencia económica en los proyectos, además de dotarlos de un horizonte temporal a más largo plazo, fruto de la búsqueda de rentabilidad de la empresa en el proyecto. Además, este mecanismo por medio de la co-finaciación consigue reducir los costes de las intervenciones de las instituciones de cooperación.

La Cooperación Española fomentará iniciativas piloto de asociaciones público-privadas, las cuales se regirán por los siguientes criterios:

a. Compatibilidad: El proyecto debe ser compatible con los objetivos sociales, ecológicos y de desarrollo.

b. Complementariedad: Los esfuerzos de las instancias públicas y los de la empresa privada deben ser complementarios, de tal forma que se consigan, de la manera más eficiente posible, los objetivos de los dos actores.

c. Contribución de la empresa: La empresa debe contribuir al proyecto con un aporte financiero y/o humano significativo.

d. Neutralidad competitiva: En el proceso de elaboración de un proyecto de estas características, todas las empresas interesadas tienen que ser informadas oportunamente.

e. Subsidiariedad: Es importante conocer si las empresas llevarían a cabo la intervención sin el apoyo público.

7. Los sindicatos

Los sindicatos tienen un papel muy importante en la construcción de los modelos sociales y económicos de sus países, existiendo una fuerte correlación entre el grado de desarrollo social y económico y la fortaleza del movimiento sindical; de tal manera que, no solamente los países del Norte tienen unas relaciones laborales más reguladas, sino que en ellos los sindicatos juegan siempre un papel político y social relevante, que les permite defender los intereses de las personas trabajadoras a la hora mejorar la calidad del trabajo que desempeñan.

La tarea fundamental que estas organizaciones vienen desarrollando en este campo se basa en la defensa y promoción de los Derechos Laborales y Sindicales -la exigencia del derecho al trabajo digno- como condición básica para la realización de los derechos económicos, sociales y culturales.

Los sindicatos participan en diversas instancias públicas nacionales e internacionales, desde las que pueden incidir en el despliegue de una política más activa de la comunidad internacional en beneficio del desarrollo de los pueblos del Sur, jugando un importante papel en los procesos de consolidación democrática, -como uno de los agentes del tripartismo representado en la Organización Internacional Trabajo (OIT)- como condición necesaria para la promoción del desarrollo humano. Por todo ello, los sindicatos constituyen uno de los agentes clave en la estrategia de cooperación para el desarrollo.

En este sentido, los sindicatos desempeñan un papel importante como agentes de cambio en los países del Sur, y sus actuaciones contribuyen a la promoción de la Democracia y el Estado de Derecho, y a la reducción de la pobreza.

Los sindicatos actúan como una organización del tejido social especializada en ayuda al desarrollo, habiendo creado, en muchos casos, sus propias ONGD al efecto. A través de ellas, han apoyado diversas iniciativas en el campo de la economía social como alternativa al desempleo, y han proporcionado asistencia técnica, sobre todo, en el campo de las políticas de formación y de cualificación profesional. Asimismo, han atendido la vinculación creciente de la mujer en el mundo del trabajo y los problemas particulares que implica su participación en los espacios y en las organizaciones sociales, y han apoyado a la sociedad civil y sus organizaciones representativas para que puedan participar y decidir en los procesos de cambio, haciendo valer y defendiendo sus intereses.

Los sindicatos han puesto en marcha numerosas iniciativas a través de programas formativos, campañas de comunicación, estudios y acciones de movilización de sus afiliados y de los trabajadores en general, cuya meta es posibilitar que trabajadores y trabajadoras, participen en la defensa de una vida digna y de un trabajo decente para todas las personas. Igualmente, hay que resaltar el trabajo promovido por los sindicatos a través de la creación de Observatorios sobre las prácticas laborales de las empresas transnacionales.

Las fórmulas de cooperación al desarrollo que los sindicatos promoverán, desde el respeto a los principios de participación expuestos, estarán dirigidas a:

En primer lugar, promover programas de apoyo al fortalecimiento de las organizaciones sindicales del Sur, potenciando su capacidad técnica y organizativa para la consolidación de marcos laborales estables, en los que se respeten los derechos de los trabajadores y se fomente el diálogo social y la negociación colectiva. Es necesario, asimismo, vigilar el respeto y ejercicio de los derechos laborales y sindicales, reconociendo el estrecho vínculo entre éstos y el desarrollo sostenible.

En segundo lugar, poner en marcha intervenciones de desarrollo en el Sur relacionadas con: la generación de empleo y actividades productivas, la promoción de políticas de prevención, la salud laboral y seguridad en el trabajo, las mejoras en el área social, la igualdad de trato laboral entre mujeres y hombres, la erradicación del trabajo infantil, el progreso en la participación social y la gobernabilidad.

En tercer lugar, apoyar la articulación de redes sindicales a nivel regional y sub-regional, en el marco de los procesos de integración regional y de espacios de libre comercio.

Por último, generar entre los trabajadores y trabajadoras españoles, a través de acciones de sensibilización y educación para el desarrollo, una creciente conciencia hacia las tareas de solidaridad internacional.

Los sindicatos, en el desarrollo de sus actuaciones en materia de cooperación internacional, habrán de regirse por los principios del modelo de participación plural y, en este sentido, están representados en el Consejo de Cooperación.

Fotografía: Jesús Carrasco

8 Calidad de la ayuda

8 Calidad de la ayuda

1. Hacia una cooperación de calidad

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

La mejora de la calidad implica introducir cambios en los objetivos, las prioridades geográficas y sectoriales, las formas de relacionarse los diferentes actores implicados, la gestión de los instrumentos y modalidades de actuación y en las instituciones encargadas de gestionar la cooperación, especialmente en la SECI-AECI. Asimismo, se impulsará la participación de los diferentes actores implicados en el desarrollo internacional.

Será necesario:

- Definir claramente, en las diferentes fases del proceso de planificación de la cooperación, los objetivos y resultados esperados en las actuaciones que se lleven a cabo.
- Diseñar, en función de esos objetivos, las estrategias de intervención, y seleccionar los instrumentos necesarios para lograrlos.
- Reforzar las funciones de planificación, seguimiento y evaluación de las administraciones encargadas de gestionar las intervenciones de desarrollo.
- Reformar los mecanismos de gestión de recursos humanos y financieros, para lo que será necesario introducir cambios en la AECI y fortalecer las capacidades de gestión de las OTC.
- Crear las condiciones normativas y legales que permitan adoptar nuevos instrumentos y gestionar con agilidad las actuaciones.
- Aumentar la capacitación, incluida la perspectiva de género, de todas las personas implicadas en la gestión de la ayuda.
- Introducir el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación en aquellos aspectos que puedan contribuir a potenciar la calidad.
- Aumentar la coherencia de políticas en el ámbito de la comunidad de donantes y países destinatarios, entre las administraciones públicas y actores de la Cooperación Española y en el seno de la AGE y del propio MAEC.

1.1. Gestión basada en resultados: planificación, seguimiento y evaluación

A lo largo de la vigencia del presente Plan Director, se pondrán en marcha mecanismos que permitan avanzar en la planificación y gestión de todas las actuaciones, en base a los resultados obtenidos en los países destinatarios de la ayuda. La gestión basada en resultados incluye un cambio en el modo de pensar y actuar: en lugar de atender a los recursos que se van a utilizar y a los instrumentos que se van a emplear, analizando más tarde los resultados e impactos obtenidos, se fijarán claramente los resultados e impactos deseados y, en función de ellos, se identificarán los recursos y las actuaciones que se necesitan para alcanzarlos.

En las diferentes fases del **proceso de planificación** de las acciones de la Cooperación Española, y en su seguimiento y evaluación, se promoverá la participación de todos los actores involucrados, tanto de las instituciones y organismos españoles, como especialmente de los países destinatarios de la ayuda. La planificación de las intervenciones de cooperación se alineará con las prioridades de los países en los que se actúe. **Se garantizará que en los DEP se integren las estrategias o programas de lucha contra la pobreza del país o países destinatarios, y las prioridades de la política de cooperación de España. El DEP determinará el marco para la negociación de la correspondiente Comisión Mixta.**

Tras la aprobación del Plan Director, se elaborarán los DEP, en un primer grupo de los países considerados como prioritarios. Paulatinamente, se procederá a la revisión y actualización de las estrategias sectoriales existentes y a la elaboración de nuevas estrategias sectoriales, conforme a las previsiones de este Plan Director.

Las DEP, las estrategias sectoriales y los planes anuales incorporarán los objetivos y metas concretas que se propone alcanzar la Cooperación Española en cada caso. Todos estos documentos presentarán los indicadores que permitan el seguimiento y evaluación de los resultados obtenidos.

Dadas las importantes sinergias que pueden conseguirse combinando distintos tipos de cooperación, la programación por países deberá consistir en una mezcla de instrumentos. La selección de los mismos y el equilibrio entre la cooperación directa y la realizada a través de terceros, será resultado del análisis de las necesidades de cada país, determinadas mediante el diálogo con el gobierno y otros actores implicados.

La Cooperación Española se propone ir limitando la proliferación de intervenciones de desarrollo y recurrir, en determinados países y cuando las circunstancias así lo permitan, a los enfoques sectoriales, la Ayuda-Programa e, incluso, al apoyo presupuestario, con el fin de respetar las prioridades en materia de desarrollo de los países socios. En este sentido, España ayudará a los países socios a dotarse de mayores capacidades para gestionar estas formas de ayuda.

En la medida de lo posible, se adoptará un marco temporal plurianual para la programación y financiación.

Se abordarán las distintas fases de la Gestión del Ciclo del Proyecto (GCP) u otro tipo de intervención de desarrollo de manera integral, utilizando para ello, y de forma habitual, el Enfoque del Marco Lógico, o herramientas apropiadas para intervenciones de naturaleza distinta a los proyectos, que permitan, ya desde la identificación, una planificación orientada por objetivos y resultados. Para lo anterior, se debe revisar, actualizar y complementar la actual "Metodología de Gestión de Proyectos de la Cooperación Española", como herramienta de identificación, diseño y gestión homogénea en la AECI, OTC, CCAA, entidades locales y los actores de cooperación. Asimismo, se revisarán y utilizarán otras metodologías de planificación y análisis de la Cooperación Española (como la "Guía práctica para integración del enfoque de género en los proyectos de la Cooperación Española"), impulsando su aplicación sistemática.

Se reforzarán y asignarán más recursos para la labor de **identificación** y formulación de las actuaciones de la Cooperación Española. Las identificaciones deberán establecer con claridad las necesidades locales por medio de estudios técnicos relevantes en cada caso - estudios del contexto regional y nacional, diagnóstico institucional, estudios socioeconómicos y culturales, estudios de mercado y viabilidad, análisis de género, estudios de impacto medio ambiental, e identificación de actuaciones de otros donantes. Asimismo, y en correspondencia con los principios enunciados anteriormente, se deben realizar técnicas de diagnóstico participativo.

La formulación de las actuaciones se basará en los resultados de los trabajos de identificación y diagnóstico, siendo necesaria la elaboración del pertinente documento que señale con claridad los resultados y objetivos a conseguir, las actividades a realizar y su presupuesto y duración, así como los indicadores que permitan un adecuado seguimiento y evaluación.

Con el objeto de garantizar la realización de un **seguimiento** de calidad, los distintos actores de la Cooperación Española, coordinados e impulsados por la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, bajo los principios de armonización y coordinación interinstitucional, harán un seguimiento sistemático de la AOD, por medio de una recopilación continua de datos y una publicación anual del progreso de los Planes Anuales de Cooperación Internacional. Debe profundizarse en la coordinación entre los actores de la Cooperación Española a nivel central y local en la remisión de datos estadísticos de la AOD. Para dicha coordinación, se utilizarán los órganos consultivos de la Cooperación Española (Consejo de Cooperación al desarrollo, Comisión Interterritorial y Comisión Interministerial), creando grupos de trabajo específicos.

La **evaluación** de las políticas, programas y proyectos de la cooperación al desarrollo es una de las actividades más relevantes para conocer el funcionamiento, los resultados y los efectos de la ayuda oficial al desarrollo española, herramienta especialmente necesaria para mejorar la calidad y la eficacia de las acciones de cooperación que España realiza en el exterior.

Además de una herramienta de análisis, en la cooperación al desarrollo la evaluación debe utilizarse como un mecanismo imprescindible para suministrar nformación sobre el desempeño y los resultados de una actividad. Es, además, un instrumento de aprendizaje que permite obtener lecciones para mejorar la actividad evaluada o actividades similares, aspecto fundamental para la gestión y planificación de la ayuda al desarrollo en sus actuaciones presentes y orientaciones futuras. En este sentido, una labor fundamental asociada a la evaluación consistirá en la efectiva utilización y aplicación de sus conclusiones y recomendaciones. Será relevante una vinculación de los distintos actores de la Cooperación Española con la Agencia Estatal de Evaluación de la Calidad de los Servicios y de la Políticas Públicas.

Fotografía: SGPEPD

El proceso de evaluación debe ser *independiente* del proceso de gestión de la Cooperación Española, para garantizar su credibilidad y eficacia. La SECI, a través de la Subdirección General de Planificación y Evaluación de las Políticas de Desarrollo (SGPEPD), promoverá la realización de evaluaciones externas (contratación de asistencia técnicas), internas (realizadas por el personal evaluador de la Subdirección General) o mixtas (combinación entre evaluadores externos y evaluadores internos), tendiendo a esta última modalidad, respetando en todo momento los principios de imparcialidad e independencia.

Para garantizar su *credibilidad*, las evaluaciones han de realizarse con transparencia, mediante el fomento de la participación de las contrapartes evaluadas, y garantizando la difusión de los resultados. Se realizarán por evaluadores cualificados e independientes.

La colaboración entre los distintos actores de la Cooperación Española y entre éstos y otros donantes bilaterales y multilaterales es un aspecto esencial para el aprendizaje mutuo y para evitar la duplicación de esfuerzos. Para ello, se realizarán evaluaciones conjuntas y se procederá a un intercambio continuo de información.

La participación de España en redes de evaluación españolas y de OOII, particularmente en la "Red de evaluación de cooperación al desarrollo" del CAD de la OCDE, será fundamental para la coordinación de esfuerzos, la armonización y el aprendizaje mutuo.

La SECI, a través de la SGPEPD, hará una *programación* de las evaluaciones con carácter anual, recabando información de la AECI y otros actores de la cooperación, determinando las políticas, instrumentos, programas o proyectos, temas horizontales y áreas geográficas a evaluar. En general, se dará prioridad a aquellas evaluaciones referidas a intervenciones que posean características de especial interés y puedan proporcionar mayores enseñanzas.

Para garantizar una gestión adecuada del proceso de evaluación, los actores de la Cooperación Española deberán utilizar la *"Metodología de evaluación de la Cooperación Española",* que será revisada y complementada con manuales prácticos para la implementación de las evaluaciones.

Se deberán establecer desde el principio del trabajo de evaluación las actividades de devolución de resultados y de retroalimentación, como estudios de síntesis (sectoriales, temáticos o geográficos que permitan la elaboración de manuales de buenas prácticas), seminarios, talleres, presentaciones, etc., en los que se seguirá un enfoque participativo. Asimismo, todas las evaluaciones realizadas deberán ser sistemáticamente difundidas y hechas públicas por los medios que se requieran.

Para facilitar los trabajos de elaboración del Plan Director 2009-2012, **en el plazo de tres años se procederá a una evaluación de medio término del Plan Director.**

1.2. Reforma de la SECI-AECI y profesionalización

La política pública de cooperación internacional para el desarrollo, que se plantea, y la orientación hacia un incremento de la cantidad y calidad de la ayuda exige introducir cambios en los objetivos, funciones y procedimientos, así como en la estructura orgánica y política de personal de la SECI en su conjunto, y en particular, de la AECI.

Se trata de conseguir una administración más flexible y menos burocrática:

- agilizando sus mecanismos de gestión financiera y administrativa,
- separando las funciones de planificación y evaluación de las funciones de gestión;
- equilibrando la visión sectorial y geográfica en el seno de la organización;
- avanzando hacia la descentralización de los programas por países, y fortaleciendo la estructura y capacidad de las OTC;
- fortaleciendo sus capacidades de gestión del conocimiento;
- renovando la infraestructura de información y comunicación;
- combinando el enfoque de programas y proyectos con el enfoque sectorial, y
- priorizando la formación y capacitación de los gestores.

Se pondrán en marcha mecanismos más flexibles y eficaces de gestión de los recursos humanos. Se impulsará una mayor flexibilidad para la contratación de personal especializado en temas relevantes de desarrollo y cooperación. Se utilizarán los mecanismos de reforma legal o las políticas de personal necesarias para acabar con las situaciones de precariedad laboral, así como para garantizar la consolidación de la profesionalización en la cooperación.

También se impulsarán, de modo notable y continuo, mecanismos de formación, capacitación y actualización para el personal de la Cooperación Española sobre los temas de contenido más relevante de la cooperación internacional -nuevas modalidades de ayuda, situación socioeconómica de los países prioritarios, situación de la cooperación internacional, análisis de género, etc.-, así como sobre temas técnicos y metodológicos de planificación, gestión y evaluación de la cooperación al desarrollo.

En el panorama actual de personas que participan en los procesos de cooperación al desarrollo, es necesario contemplar la figura de los voluntarios, personas físicas integradas en organizaciones públicas o privadas sin ánimo de lucro, que participan en los términos que señala la ley en la gestión o ejecución de programas de la cooperación oficial española para el desarrollo.

1.3. Las tecnologías de la información y la comunicación

Se valorará la utilidad de las TIC como herramienta al servicio de los objetivos planteados en los distintos sectores estratégicos prioritarios. Con ello, se responderá, además, al requerimiento fijado en la meta 18 del ODM 8: "Hacer accesibles, en colaboración con el sector privado, los beneficios de las nuevas tecnologías, en especial de la información y las comunicaciones"

Además, se elaborará una guía para la introducción de las TIC en las actuaciones de la Cooperación Española.

2. Coherencia de políticas

2.1. Especial consideración sobre la política multilateral, la cooperación reembolsable y los esquemas de condonación de deuda en la coherencia de políticas y codesarrollo

La ayuda al desarrollo constituye sólo un capítulo dentro del conjunto de políticas públicas que los países industriales adoptan y que tienen efectos sobre los países en desarrollo. De hecho, algunas de ellas, como las políticas comercial, agrícola o pesquera, la política de internacionalización de la empresa, de emigración y asilo o de seguridad y defensa, pueden tener efectos de tanta o mayor entidad sobre los países en desarrollo que la propia AOD. De poco servirá, por tanto, disponer de una política de ayuda al desarrollo comprometida y de calidad, si el resto de las decisiones públicas operan en sentido contrario, limitando las oportunidades de progreso de los países del Sur. Así lo ha entendido la comunidad internacional, que ha incorporado la demanda de una mayor coherencia de políticas entre sus temas de agenda, con el objetivo de conseguir logros efectivos en términos de desarrollo a escala internacional. Como señala la OCDE (2003), un mayor nivel de "coherencia en los planteamientos políticos de los gobiernos de la OCDE permitirá que los beneficios de la globalización sean más equitativamente distribuidos y compartidos".

La búsqueda de una mayor coherencia constituye, por otra parte, la respuesta obligada a un mandato legal. El artículo 4º de la Ley Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, de Julio de 1998, bajo el expresivo título de *principio de coherencia*, establece que "los principios y objetivos señalados en los artículos anteriores -es decir los propios de la cooperación para el desarrollo- informarán todas las políticas que apliquen las Administraciones Públicas en el marco de sus respectivas competencias y puedan afectar a los países en vías de desarrollo".

Por último, la promoción de la coherencia es, también, una obligada respuesta al compromiso asumido por España en diversas instancias internacionales, como la Unión Europea, el CAD de la OCDE y las Naciones Unidas.

- Por lo que se refiere a la *Unión Europea*, el Tratado de la Unión Europea (Maastricht, 1992) no sólo sentó las bases legales de la política comunitaria de cooperación para el desarrollo, sino que también introdujo los principios de coherencia, coordinación y complementariedad (las llamadas 3Cs) que deberían regir su instrumentación, elevándolos a rango normativo básico de la UE. En concreto, en el artículo 130 V (178), se establece que la Comunidad debía "tener en cuenta los objetivos referidos en el artículo 130 U (177) (alusivo a los propios de la cooperación al desarrollo) en las políticas que aplique y que puedan afectar a los países en desarrollo". Y en las disposiciones comunes del Tratado de la Unión se establece, en el artículo C, que "la Unión debe asegurar en particular la consistencia de sus actividades externas como un todo, en el contexto de sus relaciones exteriores, seguridad, políticas económicas y de desarrollo". Estas provisiones fueron reiteradas en los Tratados de Ámsterdam y de Niza, incorporándose a los textos refundidos. Como es natural, se entiende que el propósito de coherencia, obligado para la Unión Europea, debería inspirar también la acción de cada uno de los Estados miembros en su respectiva acción política.
- En el CAD de la OCDE, en su documento estratégico *Shaping 21st Century. The Contributions of Development Co-operation*, de 1996, se afirma el papel central que la coherencia de políticas tiene en el logro de una cooperación al desarrollo más eficaz. En concreto, expresa que "es necesario analizar y rentabilizar con mucho más cuidado que antes las posibilidades que se ofrecen para asegurar la coherencia de nuestras políticas, con todas las derivaciones que esto implique". Y concluye más adelante con el compromiso de "vigilar que la cooperación para el desarrollo y las demás relaciones entre países industrializados y países en desarrollo se refuercen mutuamente".
- En el seno de *Naciones Unidas* existe también preocupación por este aspecto. Entre los ODM se encuentra, como 8º Objetivo, la necesidad de "promover una asociación global para el desarrollo": un objetivo que acoge el conjunto de las acciones requeridas para lograr una mayor coherencia entre los propósitos de la AOD y otros ámbitos de las políticas públicas (acceso a los mercados, tratamiento de la deuda externa o acceso a las nuevas tecnologías) con incidencia cierta sobre los países en desarrollo. Este mismo propósito inspiró la *Conferencia sobre Financiación al Desarrollo*, celebrada en 2002, en Monterrey, que acogió una amplia agenda en la que se contemplaron ámbitos relacionados con el comercio, la inversión, la deuda externa o la movilización de recursos internos en los países en desarrollo, asentando un principio de co-responsabilidad en la obtención de logros en materia de desarrollo.

Así pues, por interés en la eficacia de la cooperación, por mandato legal y por compromiso internacional, España está obligada a dedicar mayor atención a la coherencia de las políticas y a su impacto sobre los países en desarrollo.

En este apartado se tratan tres de los asuntos que más relevancia tienen en el sistema de cooperación español, con el propósito de avanzar en la coherencia con el objetivo del desarrollo y son: la cooperación reembolsable, la reorganización de deuda, la cooperación multilateral y el codesarrollo.

2.2. Aspectos generales

Avanzar en la coherencia de políticas será uno de los objetivos centrales de la política española de cooperación en el período que cubre el presente Plan Director. Se conformará una comisión técnica de trabajo, configurada por los Ministerios más directamente concernidos, al objeto de realizar las propuestas oportunas para mejorar los niveles de coherencia de políticas.

Sin perjuicio de las competencias de cada departamento, se entenderá la CICI como la instancia de coordinación técnica en todos los ámbitos e instrumentos relacionados con la cooperación al desarrollo. Al objeto de armonizar la cooperación en los diversos ámbitos de trabajo, en el seno de la CICI se estudiarán y analizarán el impacto y la eficacia potencial del conjunto de instrumentos de cooperación (entre ellos, los microcréditos, la cooperación multilateral, los créditos FAD, la reorganización de la Deuda Externa y los Proyectos y Programas no Reembolsables).

Los Ministerios de Asuntos Exteriores y Cooperación, Economía y Hacienda e Industria, Turismo y Comercio, prestarán especial atención a la puesta en marcha y aplicación de los criterios de coherencia que afectan a la cooperación reembolsable y reorganización de la deuda, contemplados en los capítulos correspondientes de FAD y de actuaciones en materia de deuda externa, y participarán de forma activa y protagonista en el diseño y reelaboración de los documentos de planificación que definen la política española de cooperación: en este Plan Director, en las Estrategias Sectoriales y en las Estrategias País. Adicionalmente, participarán en los procesos de diálogo con los países socios (Comisiones Mixtas) para analizar los compromisos en materia de cooperación.

2.3. Sobre la cooperación reembolsable

Las actuaciones relativas a la cooperación reembolsable enmarcadas en la coherencia de políticas se regirán pos puntos siguientes.

a. La cooperación reembolsable, como el resto de instrumentos de la Cooperación Española, analizará el impacto de los proyectos sobre el desarrollo incorporando un estudio previo de impacto de desarrollo. En el caso del FAD, este análisis de impacto será realizado por su gestor (Secretaría de Estado de Turismo y Comercio) o a través de consultoría externa.

b. La Secretaría de Estado de Turismo y Comercio pondrá en marcha un plan de evaluación de las operaciones financiadas con cargo al FAD, en estrecha coordinación con la oficina de evaluación de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional. La evaluación recogerá, además de otros aspectos posibles, las dimensiones propias del desarrollo del receptor. Para ello, se tomarán en cuenta los criterios seguidos por la Cooperación Española.

c. El FAD se define preferentemente como un instrumento de crédito con garantía soberana, aunque, en condiciones excepcionales, podrá otorgarse como donación. En esos casos, se trabajará de forma plenamente coordinada con la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, al objeto de mejorar la eficacia de la intervención conjunta.

Fotografía: Comunidad Europea 2004

d. El grado de vinculación del crédito vendrá definido de acuerdo a las condiciones de la operación y del país financiado. En todo caso, se seguirá la Recomendación del CAD de Desvinculación de la Ayuda a los Países Menos Avanzados. La Secretaría de Estado de Turismo y Comercio, en estrecha coordinación con la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, decidirá el monto indicativo de créditos desligados, o parcialmente desligados, que se otorgarán en cada ejercicio.

e. Se estudiará la posibilidad de integrar créditos del FAD, cuando se considere conveniente, en la nueva instrumentación de la Cooperación Española asociada a enfoques sectoriales amplios en los países socios. Igualmente, el FAD podría constituirse en un recurso instrumental adecuado para incorporar a España en las Estrategias de Reducción de Pobreza –*poverty reduction strategic paper*-, a través de líneas de crédito en aquellos ámbitos que se consideren de interés.

f. Tanto para externalizar a la empresa los gastos de identificación y formulación, como para promover operaciones no vinculadas de contenido social, podrá contarse con la labor de agencias y consultoras externas públicas y privadas.

2.4. Sobre los esquemas de reorganización de deuda

Las actuaciones de la Cooperación Española sobre los esquemas de reorganización de deuda serán:

a. Se promoverá activamente la condonación de la deuda AOD en los países más pobres y en los que la sostenibilidad de la deuda constituya un problema fundamental para el desarrollo. Al efecto, se aprovechará en lo posible la discrecionalidad que permite la normativa internacional.

b. Desde la Secretaría de Estado de Economía se estudiarán fórmulas que puedan proponerse a la comunidad internacional para el tratamiento y alivio de deuda externa, en el caso de los países de renta media con problemas de sostenibilidad de deuda.

c. Se seguirá impulsando la conversión de la deuda, tanto en inversiones privadas como en inversiones públicas. En este último ámbito, y en relación con los países de América Latina, se promoverá preferentemente la conversión de deuda por educación, sin perjuicio de otros esquemas de canje de deuda por desarrollo social y medioambiental.

d. Las operaciones de alivio de deuda tratarán de articularse, siempre que sea posible, con las estrategias y la nueva instrumentación de la Cooperación Española, apoyando programas y enfoques sectoriales.

e. En la gestión de los Fondos de Contravalor que se deriven de las operaciones de conversión de deuda, los gestores de la misma (Secretaría de Estado de Economía) se coordinarán estrechamente con la Agencia Española de Cooperación Internacional, al objeto de garantizar la coherencia de la estrategia de cooperación con el país receptor.

2.5. Sobre la política multilateral

En lo relativo a la política multilateral y de acuerdo con el compromiso del Gobierno:

a. Se incrementarán los recursos dedicados a la cooperación multilateral. Especialmente, se tratará de compensar el bajo nivel relativo de presencia de España en los OOII financieros y no financieros.

b. Este incremento del compromiso multilateral será el resultado de una política más selectiva y comprometida, que identifique las instituciones con las que se quiere colaborar de acuerdo con criterios debidamente fundamentados.

c. En la CICI se estudiará y analizará la política multilateral en la forma en que internamente se considere, con la implicación activa de los tres Ministerios con competencias en el seguimiento de la presencia española en organismos multilaterales.

d. Al objeto de definir y dar seguimiento a la política de los representantes españoles en el FMI, la SECI será regularmente informada de los temas tratados o posiciones concertadas en el seno del ECOFIN. Cuando las ocasiones lo requieran, se convocará a una reunión de coordinación a los diversos Ministerios implicados, incluido el MAEC.

e. Antes de cada reunión del Comité Monetario y Financiero, del Comité de Desarrollo y Bancos de desarrollo regional y cuando se requiera, se convocará a una reunión a los diversos Ministerios implicados, incluido el MAEC.

f. En la conformación de los grupos consultivos del Banco Mundial y en las mesas de negociación de los organismos multilaterales sobre el terreno, participaran las Oficinas Económicas y Comerciales y las Oficinas Técnicas de Cooperación, según el caso, actuarán siempre de forma coordinada.

g. Se impulsará la presencia de españoles en el sistema multilateral, potenciando las experiencias que al efecto tienen el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, el de Economía y Hacienda e Industria, Turismo y Comercio.

h. Se rendirán cuentas al Parlamento de las posiciones adoptadas en el seno de los organismos multilaterales, informando periódicamente a la Comisión de Cooperación al Desarrollo y a la Comisión de Economía.

2.6. Codesarrollo

La política de codesarrollo se ejecutará en coherencia con las políticas definidas desde el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y, específicamente, desde la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, en coordinación con otras administraciones y agentes de la cooperación.

Se abordará la homologación de un modelo multilateral basado en la consideración de los flujos migratorios, como una fuente de riqueza para los países de origen y destino, y del codesarrollo, como un ámbito de actuación multicultural y trasnacional.

Resulta esencial la creación de un sistema de coordinación, seguimiento y evaluación de proyectos y políticas, donde estén representados todos los actores, y enlazado con las experiencias internacionales.

Algunas de las líneas de actuación que podrían orientar el enfoque de codesarrollo son, entre otras, las siguientes:

a. Consideración de los flujos migratorios, tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo, a efectos de priorizar regiones, zonas o países y de establecer las estrategias de codesarrollo.

b. Fomento del desarrollo en origen mediante la promoción económica, el apoyo a la pequeña empresa y el fortalecimiento de los sectores productivos.

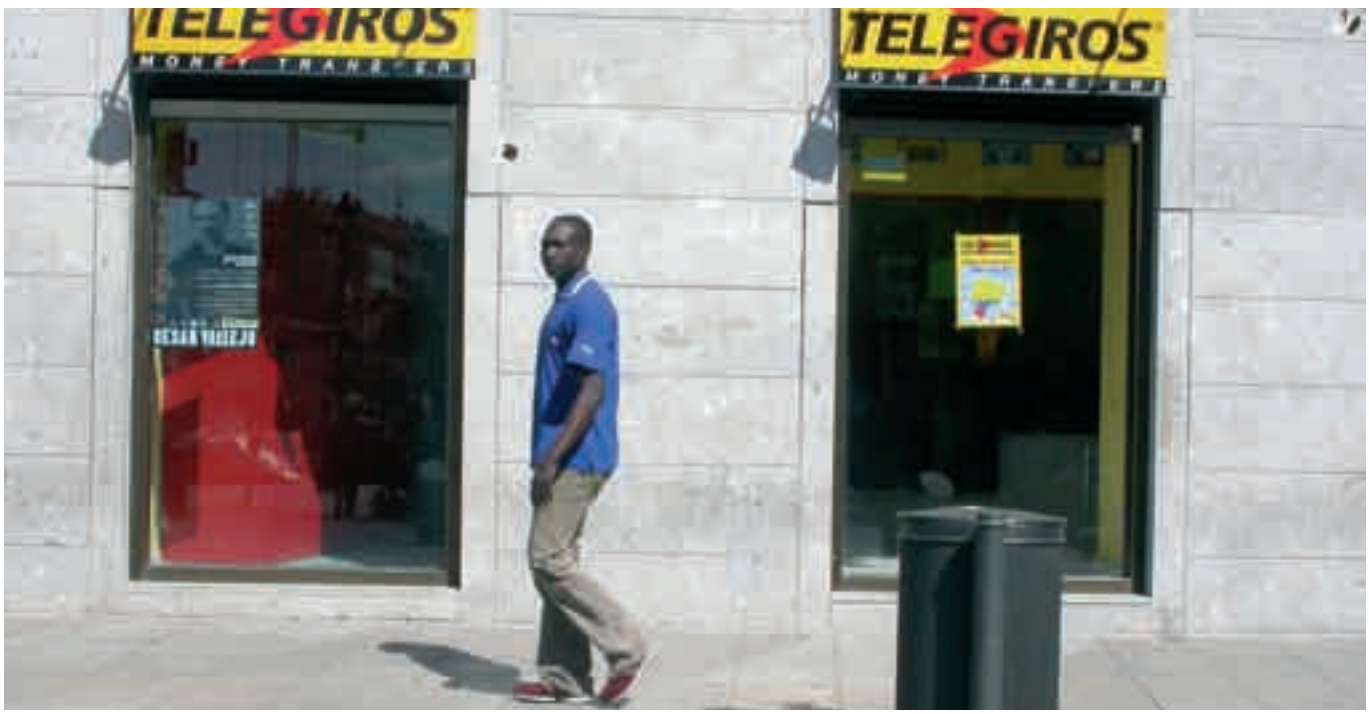
c. Impulso a la participación de las personas inmigrantes en estrategias de co-desarrollo, en coordinación con asociaciones de inmigrantes en España y agentes de cooperación, como vía para el fomento de la integración.

d. Implicación de las personas inmigrantes como agentes de desarrollo y contribuyentes al avance social, económico y cultural de sus países de origen.

e. Diseño de un modelo de retorno digno y sostenible, que incluya medidas de capacitación profesional y empresarial, apoyo económico (microcréditos., u otros instrumentos financieros) y orientaciones sobre la viabilidad de las iniciativas socioproductivas que se propongan para desarrollar en los países de origen.

f. Impulso de actuaciones sobre utilización racional de remesas, canalización de los envíos de divisas y productos financieros favorables, fomentando las iniciativas de información y asesoramiento a los inmigrantes en este ámbito.

La cooperación española dará prioridad inicialmente a acciones de codesarrollo en dos países de enorme importancia por el volumen de sus inmigrantes en España: Marruecos y Ecuador.



Fotografía: Jesús Carrasco

9 Marco presupuestario indicativo

9 Marco presupuestario indicativo

Debe destacarse que este presupuesto es indicativo, aunque dota de previsibilidad a las actuaciones de la Cooperación Española. El Plan Anual de Cooperación Internacional establecerá el presupuesto anual de conformidad con los criterios del Plan Director y el respeto a la estrategia de asociación para el desarrollo.

El compromiso del Gobierno es, en todo caso, alcanzar una cuantía de AOD equivalente al 0,5% del PIB al final de la legislatura, y de cumplir, al tiempo, con los compromisos adquiridos en el seno de la Unión Europea y en la Cumbre de Monterrey.

Asignación por instrumentos y actores

- Un notable aumento de la **cooperación multilateral**.
- Un notable aumento de la cooperación bilateral, a través de programas o proyectos, y de la multi-bilateral del MAEC.
- Aumento del presupuesto destinado a la **ayuda humanitaria y de emergencia**, con tendencia hacia el 7% de la AOD bilateral.
- Incremento en la asignación de los programas que aborden la equidad de género y el análisis de género con datos desagregados por sexo de las acciones emprendidas.
- Se mantendrá una posición muy activa en los procesos de renegociación, conversión de deuda por desarrollo y condonación de **deuda**.
- Por último, se aumentarán las subvenciones dirigidas a **ONGD**, en particular, para apoyar campañas de **sensibilización** y educación ciudadanas.

Asignación geográfica

- Se asignará al menos el 20% a PMA, y el 40%, al menos, dirigido a América Latina.
- Tendencia al 70% de la AOD bilateral dirigida a los países prioritarios.

Asignación sectorial

- Un 20% de la AOD bilateral dirigido al sector de cobertura de necesidades sociales básicas.

Anexos

Anexos

Lista de acrónimos

ADPIC	Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual
AECI	Agencia Española de Cooperación Internacional
AGE	Administración General del Estado
ALA	Asia y América Latina
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
APS	Atención Primaria en Salud
BEI	Banco Europeo de Inversiones
BERD	Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CARDS	Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation
CARICOM	Comunidad del Caribe
CAS	Country Assistance Strategies
CCAA	Comunidades Autónomas
CDN	Convención sobre Derechos del Niño
CEDAW	Convención para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer
CGPJ	Consejo General del Poder Judicial
CICI	Comisión Interministerial de Cooperación Internacional
CONGDE	Coordinadora de Organizaciones no Gubernamentales de Desarrollo Española
DEP	Documento de Estrategia País
EBA	Everything But Arms
ECOSOC	Consejo Económico y Social (NNUU)
ED	Educación para el Desarrollo
EELL	Entidades Locales
FAD	Fondo de Ayuda al Desarrollo
FAO	Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FCM	Fondo de Concesión de Microcréditos
FED	Fondo Europeo de Desarrollo
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FMI	Fondo Monetario Internacional
FTI	Iniciativa de Vía Rápida de la Educación para Todos
GCAP	Grupo Consultivo de Asistencia a los Pobres
GCP	Gestión del Ciclo del Proyecto
GED	Enfoque de Género en el Desarrollo
GEF	Fondo para el Medio Ambiente
GFATM	Fondo Global de Lucha contra el Sida, la Tuberculosis y la Malaria
HIPC	Países Pobres Altamente Endeudados
I+D	Investigación y Desarrollo

IDH	Índice de Desarrollo Humano
IFI	Instituciones Financieras Internacionales
LCID	Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo
MAEC	Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación
MDL	Mecanismo de Desarrollo Limpio
MED	Mujer en el Desarrollo
MEDA	Instrumento Financiero de Partenariado Euromediterráneo
NEPAD	Nueva Iniciativa para el Desarrollo de África
NNUU	Naciones Unidas
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OEI	Organización de Estados Iberoamericanos
OIJ	Organización Iberoamericana de Juventud
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONGD	Organización no Gubernamental de Desarrollo
OOII	Organismos Internacionales
OTC	Oficina Técnica de Cooperación
PAC	Política Agraria Común
PACI	Plan Anual de Cooperación Internacional
PAE	Plan de Actuación Especial
PC/CP	Prevención de Conflictos / Construcción de la Paz
PCI	Proyecto de Cooperación Interuniversitaria
PIB	Producto Interno Bruto
PMA	Países Menos Avanzados
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PPP	Partenariado Público Privado
RSC	Responsabilidad Social Corporativa
SDE	Servicio de Desarrollo Empresarial
SECI	Secretaría de Estado de Cooperación Internacional
SECIPI	Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica
SEGIB	Secretaría General Iberoamericana
SEPUE	Secretaría de Estado para la Unión Europea
SGPEPD	Subdirección General de Planificación y Evaluación de Política de Desarrollo
SPG	Sistema de Preferencias Generalizadas
SWAP	Apoyo Sectorial
TIC	Tecnologías de la Información y de la Comunicación
UA	Unión Africana
UE	Unión Europea
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

Fotografías de portadillas de capítulo:

Capítulo 1: Cleofe Blanco
Capítulo 2: AECI
Capítulo 3: Lolo Vasco, AECI
Capítulo 4: Jesús Carrasco
Capítulo 5: Comunidad Europea 2005
Capítulo 6: Juan Bartolomé
Capítulo 7: Jesús Carrasco
Capítulo 8: Jesús Carrasco
Capítulo 9: Jesús Carrasco
Anexos: AECI

Edición: Junio 2005
Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación
Secretaría de Estado de Cooperación Internacional

Diseño: www.baetica.net

Imprime: Lerkoprint
Depósito legal:

NIPO 502-05-007-6

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

Para cualquier comunicación relacionada con este trabajo diríjase a:
SG de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo
Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación
C/ Príncipe de Vergara 43, 4ª planta
28006 Madrid
Tel.: +34 913 799 686
Fax: +34 914 311 785
ope.secretaria@mae.es