

## DESARROLLO DEL PLAN DIRECTOR DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA: ESTRATEGIAS SECTORIALES

Ramón Gómez Salazar

(Agencia Española de Cooperación Internacional)

Una de las cosas y de los aspectos importantes de nuestra cooperación es que parece ser, y es una opinión personal que la cooperación se descubre recientemente hace escasamente 10 ó 12 años, pero se lleva haciendo desde bastante tiempo antes. Yo, como funcionario del Ministerio de Sanidad, he estado haciendo cooperación sin saberlo, muchísimos años antes, y me incorporo al Plan de Cooperación Integral en Guinea Ecuatorial en el año 80 donde muchos funcionarios fuimos a apoyar al entonces régimen incipiente de Obian en el que pensábamos que iba a haber una mayor apertura y una posibilidad de desarrollar el país. Cosa que en este momento, todos ustedes saben no es verdad.

Yo creo que todos nosotros, como españoles, nos debemos sentir muy orgullosos porque nuestra propia Constitución ya enmarca la política de lo que es la solidaridad del pueblo español con aquellas otras naciones menos desarrolladas. No digamos entonces que la cooperación en general es un punto novedoso, sino que ya en la Carta Magna se establece.

Hay un tema importante: saber que la política de cooperación emana de la política exterior del Estado y, por consiguiente, forma parte de la acción del Estado en el exterior, que es otro aspecto importante y es una de las cuestiones, porque la cooperación se enmarca dentro del Ministerio de Asuntos Exteriores.

Algunas personas, dentro de algunas asociaciones que se han creado al respecto, a veces hemos sido críticos del porqué no

crear un Ministerio de Cooperación o por qué organizar otro organismo, pero las directrices políticas de los partidos no lo han creído conveniente. Creo y entiendo, y lo digo desde la perspectiva de gestor de proyectos y de financiar y de tener que preparar los expedientes, que la legislación en cuanto a los controles que la propia cooperación tiene, con la intervención general del Estado y el Tribunal de Cuentas, hacen que a veces las acciones sean un poco dilatadas en el tiempo y no llegan en la oportunidad que queremos.

Pero hay un tema muy importante que creo que todos hemos de tener en cuenta que es que la cooperación, del que se ha estado hablando recientemente, y hemos tenido la Cumbre de Monterrey, también hace poco la Cumbre de Desarrollo Sostenible en Johannesburgo o la Cumbre Mundial de Alimentación de la FAO, donde se hablan y se plantean los porcentajes correspondientes a los retos y el reto del milenio de disminuir o no disminuir el hambre en el mundo. En el ámbito sanitario –soy farmacéutico de profesión– hablábamos a principios de 1989 de ALMATA todo salud para el año 2000, y yo me preguntaba muchas veces, ¿qué es de ALMATA?, ¿qué pasa con los porcentajes? Salud para todos en el año 2000 cuando ahora tenemos las grandes pandemias del SIDA, o algunas enfermedades asociadas a ésta, que están diezmando la población.

En estas conferencias no sólo se habla de la cooperación para el desarrollo, de la financiación, de los porcentajes, sino de una forma clara y decidida del tema del Estado de Derecho, del respeto de los derechos humanos, de las libertades, de la igualdad entre hombres y mujeres, de la libre economía, de la economía de mercado y del comercio entre unos y otros.

Por lo hablado con algunos responsables de algunos ministerios de desarrollo o de cooperación, mucha gente prefiere no recibir AOD, no recibir dinero de la cooperación, sino que supriman los aranceles para que haya un libre mercado.

También es importante el tema del buen gobierno, la libertad, el libre comercio, etc. Dentro de nuestra política de cooperación y desde el año 1988 en que se crea la Agencia Española de Cooperación (AECI), hemos pasado por diferentes vicisitudes y diferentes reestructuraciones que han permitido una concreción y un desarrollo más estructural de nuestra propia cooperación.

En el año 1998, sabrán ustedes que se aprueba la Ley de Cooperación, que es un hito histórico. En gobiernos anteriores –y no estoy criticando a nadie porque yo he trabajado con unos y con otros– ha habido intentos de sacar la Ley de Cooperación; no hubo un consenso, lo ha habido ahora a través del Parlamento con mayoría absoluta y una de las cuestiones que se plantean, y hablando en foros como éste, y en otros foros con Comunidades Autónomas, y la experiencia personal en el terreno, pues muchas personas no entienden que la Ley de Cooperación es la ley de todos los españoles, y de hecho ha habido la promulgación de otras leyes de cooperación de las propias Comunidades Autónomas, –se ha aprobado la de la Comunidad Autónoma de La Rioja, recientemente también la gallega, la de Madrid el año pasado–, donde se centran las líneas de acción, estrategias, sectores prioritarios, y yo creo que es muy importante ese contexto.

En cuanto a la Ley de Cooperación hay una serie de pautas, directrices, principios y objetivos, en los que no voy a entrar, porque cualquiera que entre en la página web de la AECI las puede sacar: la lucha contra la pobreza, la igualdad entre hombres y mujeres, o la conservación del medio ambiente. Pero sí debo decirles que es una base para el desarrollo de diferentes estrategias y diferentes líneas de actuación en la que estamos implicados todos los españoles, en su conjunto, y hablo de la AOD, no sólo de la AECI, sino de la AOD española, que es también de los pequeños ayuntamientos con sus aportaciones del 0,7% o que pueden a través de la financiación de ONG, o

las comunidades autónomas, y el propio gobierno central, que apoya la acción de desarrollo.

A continuación se promulga o se aprueba en el Parlamento español en noviembre el Plan Director 2001-2004 con mayor especificidad, y a través de ese Plan Director se van desarrollando diferentes instrumentos como son las estrategias sectoriales que en este momento la Agencia de Cooperación está desarrollando. Ha salido no hace mucho de imprenta la estrategia de medio ambiente. Es una estrategia con una línea de acción, aunque es importante la opinión -y se han creado grupos de trabajo-, la opinión de todos, tanto de Comunidades Autónomas como de órganos de coordinación y de consultores de la propia cooperación, que está orientada y dirigida no sólo por el Ministerio de Asuntos Exteriores: hay diferentes comités, diferentes órganos de coordinación tanto de la administración central, comités interministeriales, comités interterritoriales de coordinación, en los que participa la Comunidad Autónoma de La Rioja entre otras, en los cuales la propia Agencia, periódicamente, tiene reuniones de consulta, donde -más o menos- se discuten y se establecen diferentes acciones.

Se está trabajando en diversas estrategias: actualmente ya tenemos una estrategia de medio ambiente, y se está trabajando una estrategia de educación. Está bastante avanzada, hay grupos de trabajo, no sé si ya se habrá presentado al Consejo de Cooperación. En este momento yo, como responsable sanitario, y que sé un poco de sanidad, del dengue y de otras enfermedades, estoy participando en los avances y prediseño de la estrategia sectorial de salud, y se va a continuar también en otro grupo de estrategias.

Es importante, porque son instrumentos de todos, para todos, y como líneas de acción. Todos sabemos que la Cooperación no es estanca, es dinámica y periódicamente habrá que revisarla, habrá

que analizarla según cómo se vaya desarrollando y haciendo una autocrítica; todos, como la propia Administración, necesitamos saber cuáles son nuestras luces y nuestras sombras, para ir modificando. La sociedad tiene una labor importante en la crítica y en la acción de la Cooperación y, de hecho, hemos tenido un examen por parte de los miembros de la OCDE, del comité del CAD (Comité de Ayuda al Desarrollo): hay un informe que está en la página web de la AECl, todos ustedes la pueden consultar. Es importante que en el CAD no ponen tan mal a la cooperación española, en su conjunto.

Pero hay algunas cuestiones que ellos no entienden, porque la cooperación española apoya a países de renta media en Iberoamérica: tenemos países de renta baja en el mismo centro americano, Nicaragua, Honduras, Haití, con una renta de prácticamente 450 dólares por persona, muy baja, y África con rentas medias, y no apoyamos más a países menos avanzados y de rentas más bajas, como las antiguas excolonias francesa o inglesa, Malawi, Ruanda, etc.

En un viaje a Cabo Verde vi que de tres dólares que generaba el país uno es de la cooperación oficial, el segundo de las remesas de los inmigrantes que hay en Estados Unidos, concretamente en Boston y el tercer dólar lo generaban con los dos dólares que tenían, o sea que había un tema de desarrollo independientemente de todos los problemas, pues está ocurriendo con las remesas del dinero que están enviando a sus países los emigrantes, de Ecuador, o de Méjico en Estados Unidos, lo que sucedió en España a partir de 1950.

El CAD comprende y entiende que apoyemos a Iberoamérica por los vínculos y los lazos que tenemos, pero les extraña un poco el tema y que no apoyemos más a países de renta más baja en África. Otro tema que han alabado de la cooperación española es que se haya hecho una Ley de Cooperación, el esfuerzo en la normativa, el esfuerzo en el plan director, en las estrategias. Una de las cosas que no han

entendido, y no es por una crítica a nadie, porque tengo buena relación con el mundo de las ONG, con las que he colaborado (hasta julio he estado llevando la unidad de ONG sacando la nueva normativa de estrategias, programas y proyectos, que es un poco novedosa para todos y difícil), es que España, dentro de la OCDE, es el primer país que da ayuda oficial a través de ONG. Prácticamente el 33% del dinero lo gestionan las ONG, en Francia es el 1% a través de ONG y en Inglaterra el 8%.

Esto trae a colación que muchos países del Norte, y en concreto algunos países que tienen un nivel de vida y un nivel de renta mayor, como los países nórdicos, donde el sueldo es tres veces más que el nuestro, pero el poder impositivo del Estado en recaudación de fondos también es mucho mayor, están en la línea de que España aporte dinero a los propios presupuestos de los países para temas concretos como, por ejemplo, educación. Guinea Ecuatorial te manda un informe muy bonito en el cual lees lo que quieres leer y no sabemos qué ha pasado con el dinero realmente, porque también hay que hablar de las corrupciones y de los grandes problemas, qué está ocurriendo en América Latina con los dirigentes, en Argentina o en Venezuela, que es un país de una gran riqueza y potencialidad importante con el tema del petróleo, y al final resulta que la población sigue marginada, hay esas grandes bolsas de pobreza, se privatizan las instituciones públicas, no hay entidades que puedan gestionar el agro, la gente inmigra a las ciudades, entonces es un mundo de círculo de pobreza que da malnutrición, como hemos visto en las imágenes recientemente en la prensa.

Otro tema importante según la OCDE es que la dispersión de las acciones puede provocar una pérdida de eficacia en la cooperación, cada Comunidad Autónoma, cada ayuntamiento, etc. Entonces las líneas de la cooperación en su sentido más amplio en un futuro

(estoy leyendo palabras textuales del libro de sesiones del Congreso, o sea que no me estoy inventando nada, es público y lo pueden ver ustedes) son plantear el reforzar el papel del Ministerio de Asuntos Exteriores como órgano rector de la política y de la acción exterior del Estado en concreto y una mayor coordinación con todas las instituciones que realizan cooperación tanto públicas como privadas, llamando privadas a las Organizaciones No Gubernamentales, para que se establezcan las estrategias sectoriales y geográficas de la propia cooperación, con la importancia de tender a una mejora de la calidad, y para eso hay que dotar de instrumentos materiales, un tema importante en el cual la Oficina de Planificación y Evaluación, la OPE, lleva la voz cantante en el diseño y gestión de las estrategias.

Hay varios temas importantes dentro de nuestra política de cooperación: el tema de la gobernanza (o buen gobierno), la democracia, el Estado de Derecho, la libertad, la igualdad y promoción de hombres y mujeres. Si hay críticas respecto de por qué no se hacen más atenciones a las necesidades básicas, dentro de mi propia experiencia y lo que he podido ver y he llevado, creo que se atienden las necesidades básicas importantes en varios países, desde apoyo de programas y construcción de escuelas y centros de salud, programas de alfabetización, (por ejemplo en Centroamérica, el programa de alfabetización en árabe), colaborando con una comunidad canaria donde las sinergias de la cooperación oficial central con las comunidades autónomas es fundamental, porque sumamos iniciativas, con una ONG que es Radio-Eca tenemos un conjunto de actividad entre tres instituciones, dos públicas y una privada, en la cual se desarrollan actividades.

Pero si es importante, sobre todo en estas zonas donde como en Iberoamérica el fortalecimiento municipal, la formación de dirigentes es muy importante, la formación de funcionarios que permi-

tan mejorar las capacidades. Yo creo que llega el momento ya no de llevar la formación, sino de poder realizar acciones de co-desarrollo, hacer proyectos comúnmente en temas concretos a medio y largo plazo para poder evaluar la eficacia y la eficiencia. De nada valen acciones puntuales a corto plazo si no lo podemos hacer. En ese sentido la Cooperación Española está, en su conjunto, colaborando y aunque el CAD ha dicho que debemos coordinar, venimos coordinando desde hace tiempo con Comunidades Autónomas el programa *Araucaria*, que es un programa que podéis ver en la página web, con unos principios de sostenibilidad y desarrollo sostenible en el Mediterráneo, donde participan diferentes países, desde Túnez hasta Mauritania, en los cuales el manejo de suelos, el manejo de recursos hídricos es importante, pero hay un apoyo institucional a las diferentes entidades del país con diferentes y pequeños o grandes proyectos ejecutados por ONG con la financiación de diez comunidades autónomas ribereñas del Mediterráneo: la andaluza, también la comunidad autónoma gallega, hay cuestiones en las que apoya la balear, la murciana en temas muy diversos, etc.

Recientemente, en otro proyecto, para coordinar y mejorar la calidad y crear programas tendentes al fortalecimiento institucional, ya sabemos que la pesca es prioritaria para España por diferentes razones, se ha presentado un gran proyecto en el que participan prácticamente 10 países del África subsahariana y del Magreb, donde digamos que España puede tener o tiene intereses pesqueros, pero también tiene intereses de que estos países se desarrollen dentro de sus propias capacidades industriales. En Namibia hay desde industrias de transformación para dar un valor añadido al mercado y la exportación hacia Europa o hacia España de los puertos pesqueros transformados es importante. Entonces, se ha presentado este programa global de coordinación con tres comunidades autónomas, la andalu-



za, la canaria y la gallega, en la cual vuelve otra vez a cumplirse este criterio establecido por el CAD de coordinación en el establecimiento de grandes programas.

Lo que no vamos a hacer es dar un dinero a un presupuesto de un país para que ejecute un programa sin un seguimiento y que luego te manden un papel. Eso, de momento, yo no tengo entendido que se haga.

Otro tema importante, y que creo que es para conocer, es la participación de los cooperantes. Es un tema del que se ha estado hablando, se habla del Estatuto del Cooperante, se está en estos momentos en el Consejo de Cooperación debatiendo y ha habido reuniones también en la comisión interministerial sobre este tema. He de informarles de que, en principio, ahora no hay ningún país de la Unión Europea, ni ningún otro país, que tenga Estatuto del Cooperante, por muchas razones y dificultades que desconozco, pero una de ellas es por dificultades de su puesta en práctica. Son conocidas las dificultades que tienen muchas ONG, incluso la propia Agencia Española de Cooperación, con el personal local que contrata para ejecutar sus proyectos; por ejemplo, un caso concreto que he vivido recientemente en Marruecos: un cooperante que tiene que estar saliendo cada tres meses para tener visado y nos plantea el Gobierno de Marruecos (no por la polémica que pueda haber con Marruecos o no, pues eso me ha pasado en algún otro país que he visitado en alguna misión de evaluación o de identificación de proyectos), que si estas personas están en aquel país y van con un contrato no tienen ningún inconveniente en darles un visado de trabajador. Nos ocurre en España con los inmigrantes que tienen que regularizar su situación, que tienen un contrato en España, y al que no tiene contrato le pasa que está de ilegal. Digamos que no están ilegalmente porque en las comisiones mixtas se habla de la planificación a 3 ó 4 años de los programas, y en esas

comisiones mixtas está la financiación a los proyectos de las ONG; lo que pasa es que el estatus del cooperante o de una ONG o del personal local, muchas autoridades o muchos ministerios no lo entienden. Se está trabajando en ello, sé que hay debates importantes y creo que puede haber una propuesta de la Coordinadora de España en el tema, pero no sé cómo se va a desarrollar. Lo que creo que es muy importante es que las cosas las hagamos bien, que la profesionalización de todos es importante, no sólo desde la Administración, sino desde las propias ONG, y en eso sé que se ha mejorado muchísimo, porque me ha tocado en situaciones muy desagradables tener que preparar la repatriación de algún cooperante de alguna ONG que se ha quedado, digamos "tirado", porque los costes de repatriación por una enfermedad han sido altísimos y los seguros que tenían no cubrían esto y ha habido a veces que hacer malabares para solucionar el problema.

Es muy importante la coordinación de todos. No sé si puede haber atisbos de alguna mayor concertación entre lo que es el propio Consejo de Cooperación, de donde la Coordinadora y algunas ONG se han salido por razones políticas en cuya índole no entro.

Creo que es importante seguir y avanzar en la normativa, en las estrategias sectoriales, porque la Ley lo dice, aunque llegamos tarde; pero hay que ir avanzando y haciéndolas. Es importante ir ampliando, viendo la normativa, no sólo de las estrategias sectoriales, sino en temas presupuestarios, porque supongo que la propia Comunidad de La Rioja tendrá los mismos problemas que la Agencia Española de Cooperación en cuestiones de fiscalidad y en cuestiones de la Intervención. Sé que está en las Cortes o a punto de aprobarse la Ley de Mecenazgo, y está en estudio una nueva Ley de Subvenciones que todavía no sé si ha pasado al Consejo de Estado y al Consejo de Gobierno para poder analizarse, que estaba el Ministerio de Hacienda elaborándola desde hace unos meses.

La Ley de Mecenazgo va a ser importante, porque una de las

cuestiones planteadas es el tema de la posibilidad de recibir más fondos las ONG de las empresas. Yo creo que la cooperación que pueden hacer las empresas con las ONG es muy importante y no hay que desdénar ese dinero que las propias organizaciones empresariales destinan a la cooperación porque es importante sumar todas las aportaciones de todos.

Parece ser, por algunas tendencias y comentarios, que las propias ONG tienen dificultades de obtención de recursos, porque se habla en foros de una fatiga solidaria entre tantas catástrofes: ahora tenemos la del *Prestige* en la cual todo el mundo va a colaborar. Mi hijo de 18 años va a participar solidariamente en el tema. Es la primera vez que le oigo que va a participar en temas solidarios sabiendo que yo llevo trabajando en estos temas de cooperación durante muchos años, y he querido que viniera a Nicaragua, Guinea Ecuatorial o algún otro país conmigo, que me acompañara, porque he estado períodos de tres y cuatro años viviendo allí. Me alegra, por lo menos, aunque sea una desgracia aquí en España, la respuesta de los jóvenes.

El mundo de la cooperación engancha, pero es muy difícil, y yo sé que para muchas personas que quieran iniciarse en el mundo de la cooperación o como voluntarios a los países a trabajar, que se lo piensen bien, porque muchas veces no sólo basta con dos meses de voluntariado -que es muy bonito y aprendes más que das-: es importante la especialización y profesionalización de todos. Yo he tenido compañeros en mi profesión sanitaria que luego, sin quererlo, se han quedado a vivir en los países donde han estado de cooperación y se han tenido que dedicar a cosas que no son la cooperación; por eso el tema del estatuto del cooperante, en el que preocupa el retorno de la gente.

Es un mundo muy interesante, de una gran solidaridad, muy complejo, porque es complejo cuando estás en un país tener que negociar con alguna contraparte local, o con alguna ONG local que

tenga el colmillo retorcido (algunas son verdaderas consultoras y te presentan el mismo proyecto, lo financian tres o cuatro países o tres o cuatro ONG y luego al final no sabes qué proyecto estás financiando, porque son verdaderos magos y artifices de ingeniería presupuestaria).

Entonces os animo a que sigáis con ello, pero que lo penséis muy bien. Si os queréis dedicar al tema, está bien el tema del voluntariado, es fundamental, pero el voluntariado también remunerado, ¿por qué no? La gente tiene unas necesidades que hay que cubrir, tiene familia o no tiene familia, y entonces se crean unas expectativas, ilusiones. He sido cooperante durante muchos años, he estado ahí. Prácticamente la mitad de mi vida ha estado en el terreno como cooperante de base y de verdad que a veces es difícil. Al tener que volver y reincorporarte a la vida social española te quedas bastante descolocado y, algunas personas, con problemas psicológicos serios. Y lo digo porque he tenido que responder cartas de alguna madre con problemas de alguna hija o hijo que se ha creado un mundo irreal.