



ICEI Instituto Complutense
de Estudios Internacionales

Opinión Pública, Participación Ciudadana y Política de Cooperación en España

Gloria Angulo
WP 03/07

Resumen

En el actual mundo globalizado es difícil ignorar la extrema pobreza que afecta a millones de personas. La desigualdad global o la ayuda al desarrollo promovida por los gobiernos ricos son temas cada vez más familiares para la opinión pública de las sociedades desarrolladas. No obstante, no es fácil conocer qué es lo que la ciudadanía realmente sabe sobre estas cuestiones o cómo valora los esfuerzos de sus gobiernos para ayudar a los más pobres. Más aún, después de dos décadas de apoyo público a la cooperación al desarrollo, cabe preguntarse si lo que opinan los ciudadanos repercute en la política de ayuda, del mismo modo que las opiniones en otros ámbitos condicionan las decisiones que toman los representantes políticos. Este trabajo presenta el estado actual de la opinión pública española sobre la ayuda al desarrollo deteniéndose en analizar cuáles son las causas de la brecha que existe entre el apoyo mayoritario a la ayuda y el profundo desconocimiento sobre esta política y, en general, sobre las cuestiones de desarrollo. En última instancia, trata de argumentarse que la opinión pública española, salvo excepciones, apenas influye en las decisiones políticas sobre la ayuda.

Palabras clave: opinión pública, ayuda al desarrollo, medios de comunicación, organizaciones no gubernamentales, encuestas, educación.

Abstract

In the current globalized world it is increasingly difficult to ignore the extreme poverty that affects millions of people. Global inequalities or aid policies promoted by rich governments have become more familiar to public opinion from developed societies. Nevertheless, it is not easy to understand what citizens really know about these issues or how they perceive their government's efforts to help the poorest. Even more, after two decades of public support to development cooperation, it is worth questioning if public opinion influences aid policies, just as opinions on other spheres condition policy makers' decisions. This work presents the current state of Spanish public opinion about development aid and analyses the causes that explain the gap between a general public support towards aid and a deep ignorance about this policy and development issues in general. Ultimately, it argues that Spanish public opinion, with a few exceptions, does not influence the political decisions on aid policy.

Key words: Public opinion, development aid; mass media; non governmental organizations, polls, education.

Gloria Angulo es licenciada en Ciencias de la Información y cuenta con estudios sobre América Latina y economía internacional y desarrollo por la Universidad Complutense y en metodologías de investigación social por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS). Desarrolla su actividad profesional en el campo de la cooperación al desarrollo en las áreas de educación, género y políticas de ayuda.

Este trabajo forma parte del libro *Cultura Política Exterior* de próxima publicación en la colección Academia del CIS. La autora agradece los comentarios y sugerencias realizados por José Antonio Alonso. Tanto los juicios que se expresan en este texto como los errores que aún pudieran subsistir son de la exclusiva responsabilidad de la autora.

© Gloria Angulo, 2007

El ICEI no comparte necesariamente las opiniones expresadas en este trabajo, que son de exclusiva responsabilidad de su autora.

Índice

Introducción	4
1. Opinión pública y ayuda al desarrollo: planteamientos teóricos	7
2. La opinión pública española y la ayuda al desarrollo	10
2.1. El apoyo público a la ayuda	10
2.2. Pero un apoyo genérico y de limitada profundidad	11
3. Análisis de los vínculos entre la opinión pública y la política de ayuda	17
3.1. Las estructuras político-institucionales de la ayuda	17
3.2. Los agentes de la sociedad española	20
4. El papel de los medios de comunicación en la formación de opinión pública	23
4.1. Los medios y las crisis humanitarias: agitando los tambores de la solidaridad	26
5. Conclusiones finales	27
Referencias bibliográficas	30

Introducción

A cualquier espectador sensible e informado debiera asombrar las extremas diferencias de renta que rigen en la escena internacional. Vivimos en un mundo crecientemente integrado, pero cada vez más desigual. De hecho, una de las cuestiones más desasosegantes de esta época es la coexistencia de una pobreza masiva y extrema en unas partes del planeta con la prosperidad extraordinaria en otras partes. Algo más de 2.000 millones de personas apenas poseen el 1,2% de la renta global mientras que los 900 millones que viven en las “economías de renta alta” acaparan el 79,7%. ¿Cómo es posible que persista un reparto tan desigual de la renta? ¿Por qué los ciudadanos de los prósperos Estados desarrollados no hallan moralmente preocupante que un mundo dominado por los valores ilustrados de la civilización occidental, en la que todos los ciudadanos nacen iguales en derechos, proporcione unas oportunidades tan asimétricas a las personas de acuerdo a su lugar de nacimiento?

Una posible respuesta es que no se tiene un juicio racional, consciente y meditado sobre lo que significa la pobreza y la progresiva desigualdad global. Los ciudadanos de los países industrializados viven bastante aislados de la pobreza extrema; no conocen las experiencias y sentimientos de quienes han perdido un hijo por diarrea; qué significa caminar todos los días varios kilómetros para buscar agua o leña; o qué conlleva trabajar más de diez horas diarias por 50 euros al mes. La defensa de sus intereses más inmediatos afecta, también, a los juicios concretos que puedan hacer. El bienestar individual, de las propias familias y de su entorno es una poderosa auto-justificación para concentrar los esfuerzos en la prosperidad personal y en la de sus propios países. Se considera que sólo se está moralmente preocupado con los compatriotas, pero no con los que pertenecen a comunidades políticas distintas a la propia (Pogge, 2005:15-43).

Por lo demás, la abrumadora tarea que demanda eliminar la pobreza ejerce un efecto paralizante y disuasorio para la contribución individual. ¿Qué puedo hacer yo, como individuo, para solucionar este problema? Se puede contribuir a paliar los efectos ocasionales de un terremoto y, dos años después, observar que, con la ayuda ofrecida, la ciudad se ha reconstruido. Pero sabemos que si se contribuye a paliar la pobreza, dos años después se verá un

número inconcebible de personas que continúan viviendo en la miseria absoluta. Se refuerza, así, la percepción de la insolubilidad del problema y, con ella, se justifica una cierta despreocupación moral ante una situación de la que uno escasamente se siente responsable. La gran mayoría de los occidentales no vemos, o no deseamos ver, que nosotros y nuestros gobiernos estamos involucrados en el mantenimiento de unas reglas sociales que difícilmente superan criterios mínimos de justicia, contribuyendo a la reproducción de la pobreza extrema fuera de nuestras fronteras.

A alimentar esta indiferencia colaboran políticos, académicos y medios de comunicación que no encuentran la situación suficientemente alarmante como para destacarla, divulgarla y generar discusión y debate ciudadano. Más aún, esta ausencia de debate oscurece el hecho de que los gobiernos y las personas en posición de autoridad están obligados a responder a los compromisos que ellos mismos han asumido al suscribir diversos Tratados Internacionales sobre los Derechos Humanos y al firmar la Declaración y los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En correspondencia, la lucha por la realización de los derechos humanos y por la erradicación de la pobreza debiera configurarse como un deber y no como una mera posibilidad.

Sin duda, la labor es ardua. Hacer desaparecer la pobreza y corregir la desigualdad global implica cambiar un orden internacional injusto, que alienta dinámicas polarizantes en la distribución de las oportunidades y de la renta, sin la presencia de mecanismo corrector alguno. Las sociedades ricas, defensoras de los privilegios que este orden les concede, y los gobernantes corruptos y autoritarios de los países más pobres que aprovechan las oportunidades que ese mismo orden les ofrece, son los más activos defensores de este sistema internacional. Pero cada vez son más las organizaciones y, también, los individuos que demandan una redefinición de la titularidad de los recursos mundiales y una utilización equitativa de los dividendos que éstos generan; se han propuesto así, la reforma de las instituciones de gobierno mundial y, también, la creación de mecanismos redistributivos globales que, asentados en los derechos humanos, permitan erradicar la pobreza estructural y promuevan el desarrollo y la justicia social. Mientras estas propuestas alimentan el debate teórico, versiones más tímidas de estos propósitos se discuten en foros internacionales, como las Nacio-

nes Unidas. Una de las posibilidades para afrontar esa tarea, acaso la más asumible para buena parte de los países industriales, es impulsar la ayuda internacional al desarrollo para hacerla más vigorosa y eficaz.

En la última década, el debate sobre las políticas de ayuda al desarrollo, además de argumentar el necesario incremento de los recursos, se ha orientado en torno a dos propósitos básicos: por un lado, mejorar la calidad y eficacia de la ayuda para incrementar su impacto; por otro, avanzar en la coherencia del conjunto de las políticas públicas de los Estados desarrollados, si se quiere lograr resultados en el desarrollo de los países más pobres. El debate sobre la calidad de la ayuda está justificado por el mal uso que, en ocasiones, se ha hecho de sus recursos, destinándolos hacia objetivos que poco o nada tienen que ver con su propósito principal. Si se pretende que la ayuda sea eficaz, debiera encauzarse a: i) apoyar las capacidades institucionales de los gobiernos en la definición y ejecución de políticas que generen oportunidades para los más pobres y contribuyan al desarrollo equitativo de sus sociedades; ii) evitar la duplicación de esfuerzos, para que los recursos disponibles sean aprovechados de la forma más eficiente posible; y iii) quizá el aspecto más relevante, promover en los gobiernos, tanto de los donantes como de los receptores, mayor responsabilidad pública de sus políticas, dando cuenta a los ciudadanos y parlamentos nacionales de la gestión realizada y de los resultados logrados.

Pero, al tiempo que se trata de mejorar la práctica de la ayuda, se reconoce que ésta es, apenas, un pequeño capítulo dentro del conjunto de políticas de los países industrializados que impacta en los países más pobres. La política comercial, de inversión extranjera, las políticas agrícolas y pesqueras, la protección de la propiedad intelectual y, más recientemente, las políticas de defensa y seguridad no sólo manejan más recursos, sino que tienen efectos de mayor entidad sobre los países en desarrollo¹ que la propia Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) (Alonso, 2003). Avanzar en la coherencia de políticas implica situar los objetivos de equidad y desarrollo global como uno de los ejes centrales de la acción de los gobiernos, ejercer un genuino liderazgo político al inte-

¹ Los términos “países en desarrollo” y “mundo en desarrollo” aparecen frecuentemente en este documento. Se utilizan para describir a los países de ingreso medio y bajo, tal y como son definidos por el Banco Mundial de acuerdo a su PNB e ingreso per capita.

rior de la propia sociedad en ese ámbito y disponer de las capacidades y de los instrumentos suficientes para llevarlo a efecto.

Ahora bien, ¿qué llega de todo este debate a las sociedades de los países ricos? La pobreza internacional, la desigualdad global y las políticas relacionadas, como la ayuda al desarrollo, no han sido nunca temas populares. De ahí que no se conozca demasiado sobre el grado en que estas cuestiones están conectadas con los sentimientos, opiniones y creencias de la ciudadanía. ¿Cómo perciben los ciudadanos del mundo industrializado a los países en desarrollo? ¿Qué conocen sobre los objetivos de la ayuda al desarrollo: la reducción de la pobreza, el buen gobierno o el crecimiento económico? ¿Qué opinión les merece la asistencia internacional de sus gobiernos? ¿Responde el volumen de los recursos de la ayuda y su orientación a un apoyo explícito por parte de la opinión pública de los países donantes?

Por otro lado, y dado que Estados relativamente similares definen de forma muy diferente sus políticas internacionales, cabe preguntarse si lo que opinan los ciudadanos repercute en la política de ayuda, del mismo modo que las opiniones en otros ámbitos (inmigración, educación...) condiciona las decisiones que toman los representantes políticos. ¿O responde, en cambio, la opinión pública a los intereses de las élites políticas? En definitiva, interesa conocer el tipo de relación que existe entre la ciudadanía y los gestores políticos que definen la política de cooperación.

En términos generales, lo que revelan las encuestas y sondeos de opinión es que el apoyo público genérico a la ayuda al desarrollo ha permanecido alto y relativamente estable en los últimos veinte años. No existiría, por tanto, una supuesta “fatiga de la ayuda”, expresión acuñada en los ochenta para indicar el cansancio de la ciudadanía con el sostenimiento de unas políticas de cooperación que se demostraban, al cabo, poco eficaces para reducir la pobreza. Las encuestas más recientes revelan el mantenimiento del apoyo a la asistencia internacional: el último Eurobarómetro de la Unión Europea (UE) sobre las actitudes ante la ayuda al desarrollo señala que el 91% de la población de los 25 países de la UE considera la cooperación para el desarrollo una cuestión “importante”, siendo un sorprendente 53% el que la considera “muy importante” (Eurobarometer, 2005). Se habría producido un incremento de 8 puntos porcentuales respecto a la anterior

oleada, de 2002, y más de 15 puntos con respecto a la realizada en 1998. Un apoyo similar se detecta en otros países no europeos, como Estados Unidos, donde una encuesta realizada por el *Program on International Policy Attitudes* (PIPA/Knowledge Networks Poll, 2005: 2) señalaba que el 65% de la población estadounidense estaba a favor de destinar el 0,7% del Producto Nacional Bruto (PNB) a la lucha contra la pobreza -siempre y cuando otros países se comprometieran, asimismo, con este objetivo. Los resultados de las encuestas en otros países desarrollados - Japón, Canadá, Australia o Suiza- apuntan en similar dirección (Fransman y Solignac-Lecomte, 2004:1).

Pero, los sondeos y encuestas revelan, también, que el grado de conocimiento y comprensión de la opinión pública sobre la ayuda y, en general, sobre las cuestiones vinculadas con el desarrollo o la pobreza internacional es escaso y, generalmente, superficial. Se tiende a sobreestimar el esfuerzo en materia de ayuda de los gobiernos respectivos y se desconoce el destino de los fondos. Más aún, persiste entre el público una percepción equivocada sobre la ayuda al desarrollo: se identifica esa política con la expresión de solidaridad con las víctimas de las crisis humanitarias producto de guerras o catástrofes naturales. Como ya avanzaba hace una década Smillie (1996:28): *"para la ciudadanía la principal explicación de la ayuda ha sido y continúa siendo la ayuda de emergencia"*. Una conclusión bien distinta de la defendida por la comunidad profesional de la ayuda al desarrollo, que identifica ese ámbito con el propósito de construir relaciones de cooperación de largo plazo, que permitan avanzar en estrategias compartidas de progreso económico y social en beneficio de los países más pobres. Al tiempo, buena parte de la opinión pública tiene dudas acerca de la adecuada gestión de la ayuda al desarrollo y de su potencial impacto sobre las poblaciones beneficiarias. Muchas personas cuestionan si la ayuda llega realmente a la población más pobre; se considera que, con frecuencia, los recursos se pierden a causa de la burocracia, de su inadecuada orientación o de la corrupción de los gobiernos a los que se dirigen.

En suma, no es fácil definir qué tipo de relación se establece entre la opinión pública y la ayuda al desarrollo. Como sucede en otros ámbitos de la política exterior, el debate se mueve entre dos extremos. Por una parte se encuentran aquellos que apuntan que existe una relación positiva y directa entre el apoyo público a

la cooperación y las políticas y recursos que se destinan a este ámbito: esta línea de razonamiento se ha reflejado en algunas publicaciones sobre la ayuda, como Stern (1998). Desde esta perspectiva, la creación de una ciudadanía consciente y motivada actúa como factor de presión sobre los gobiernos, que terminan por comprometerse en una política más decidida de cooperación. En una posición contraria, otros autores, como Olsen (2001), consideran que la opinión pública (al menos la europea) no es un factor relevante en el diseño de la política de ayuda; o que sólo lo ha sido en el caso de la ayuda enviada en crisis humanitarias, especialmente cuando éstas han tenido una buena cobertura por los medios de comunicación. Con base a esta posición, se argumenta que las decisiones en materia de ayuda -volumen de fondos, destino de los recursos, prioridades, etc.- son independientes del apoyo público y están en función de criterios más relacionados con el interés nacional -prioridades económicas o de política exterior- del país donante.

El presente trabajo, con matices, se alinea con esta segunda posición y trata de argumentar que la opinión pública apenas influye en las decisiones políticas sobre la ayuda, salvo en momentos puntuales en los que las crisis humanitarias se sitúan en la agenda de los medios de comunicación. El análisis alude al caso español, con referencias a otros países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Se intenta analizar, además, cuáles son las causas de la brecha que existe entre el apoyo mayoritario de la opinión pública española a la cooperación y el profundo desconocimiento que aquella tiene sobre esta política y, en general, sobre las cuestiones de desarrollo.

El capítulo se estructura en cuatro partes. La primera presenta brevemente el marco doctrinal en el que se encuadra la relación entre la opinión pública y la política exterior, y que puede aplicarse al caso de la política de ayuda. La segunda parte presenta el estado de la opinión pública española sobre la ayuda al desarrollo, tomando como referencia las encuestas y barómetros más recientes. Posteriormente, se realiza un análisis de la posible relación entre la opinión pública y las decisiones en materia de cooperación al desarrollo. Por último, el cuarto apartado se orienta a estudiar el papel de los medios de comunicación en la formación de la opinión pública. Se cierra el artículo con un epígrafe de conclusiones.

1. Opinión pública y ayuda al desarrollo: Planteamientos teóricos

Sería engañoso suponer que la opinión pública constituye un colectivo homogéneo, de ideas únicas e indiferenciadas. De hecho, es posible distinguir, cuando menos, entre dos tipos diferentes de opinión pública: la “opinión pública común” y la “opinión de las elites” (Risse-Kappen, 1991: 482). La noción de opinión de las elites es relevante, en primer lugar, porque enfatiza la diferencia entre el público general y aquellos segmentos de la opinión pública que están particularmente interesados en una cuestión específica (como puede ser el *lobby* de la ayuda al desarrollo) o que participan en la toma de decisiones en un ámbito concreto de la política. Pero, además, la noción de opinión de las elites es importante porque apunta a la existencia de sectores sociales – formados por distintos grupos de interés- que tienen capacidad para convencer a la opinión pública de sus puntos de vista particulares.

La literatura teórica que trata de manera especializada la relación entre la opinión pública y la ayuda al desarrollo es muy exigua; no obstante es posible aplicar a ese campo de análisis los avances metodológicos aplicados al estudio, mucho más frecuentado, de la relación entre la política exterior y la opinión pública (Olsen, 2001: 648). Al fin, en ambos casos la política tiene su ámbito de acción principal fuera de las fronteras nacionales y, por tanto, más allá del alcance informativo directo de la ciudadanía.

La amplia colección de estudios que analizan la naturaleza de la relación entre la opinión pública y la política exterior podría agruparse en torno a dos grandes tradiciones (Foyle, 1997:142). Una primera categoría correspondería a las investigaciones más tempranas que sugieren que los efectos de la opinión pública sobre las decisiones en política exterior son nimios o imperceptibles. Con base a este planteamiento, autores como Almond (1950), Cohen (1973) o Morgenthau (1973), entre otros, han defendido un proceso de “arriba-abajo”, en la construcción de la opinión pública sobre la política exterior: las opiniones y sentimientos populares son una función de las actitudes y sentimientos de la(s) elite(s) que se derraman hacia la opinión pública común. Aunque la opinión pública haya podido objetar alguna

decisión, se entiende que el público es fácilmente manipulable, por lo que su opinión puede ser modulada por los líderes políticos. Varios factores contribuyen a esta posibilidad: en primer lugar, el bajo perfil o la limitada significación que los temas de política exterior tienen, en general, para la ciudadanía, comparados con las cuestiones domésticas; en segundo lugar, el escaso grado de conocimiento que el ciudadano común cuenta sobre los distintos elementos que participan en la definición de la acción exterior de los Estados; y, por último, la limitada capacidad que la ciudadanía suele tener para asentar convicciones propias sobre la política exterior, lo que hace que su opinión sea altamente volátil y, por tanto, manipulable por las elites políticas.

Este planteamiento tuvo un amplio eco en la opinión académica hasta que, a partir de los años ochenta, como parte de una segunda tradición, diversos autores replicaron que la política internacional, al igual que el resto de los vectores de la acción pública, se encontraba condicionada por la opinión pública. Se trata de un enfoque de “abajo-arriba”, que asume que la opinión pública tiene un impacto identificable y mensurable en la toma de decisiones sobre política exterior. En concreto, se defiende que las preferencias de la opinión pública son relativamente estables, basadas en juicios racionales y, por tanto, ésta es poco propensa a dejarse manipular por las elites. El estudio de la relación entre las preferencias públicas y los cambios en la política exterior vendría a demostrar que ésta última sigue, con mucha más frecuencia, a las preferencias públicas y no a la inversa (Page y Shapiro, 1983).

Es difícil que las versiones más extremas de ambas tradiciones resulten enteramente convincentes y existen problemas para que la evidencia empírica dirima de forma concluyente el debate (Risse-Kappen, 1991). En principio, cabría pensar que en una sociedad democrática la opinión pública termine por incidir sobre las opciones políticas presentadas en el mercado electoral. Es la ciudadanía la que elige a sus representantes y convalida sus opciones políticas. En un mundo en que la ciudadanía tiene crecientes niveles de formación y está cada vez más informada, es difícil admitir que su opinión no cuente en la configuración de las distintas políticas. No obstante, no es fácil estimar el impacto de la opinión pública en las decisiones que toman las elites políticas: en parte, porque las preferencias públicas raramente se expresan de manera explícita y, también, por-

que es posible que la opinión pública sólo sea capaz de marcar ligeros “ajustes” en las decisiones políticas, permitiendo que las decisiones centrales sean definidas, con altos grados de discrecionalidad, por los gestores políticos (Jacobs y Shapiro, 1994: 5). Más allá de este aspecto, ha de aceptarse que ambos enfoques sufren limitaciones importantes, bien porque tratan a la opinión pública como una masa indiferenciada de personas, bien porque ignoran los distintos canales por los cuáles la ciudadanía en general y los grupos sociales - sean elites políticas o grupos de presión- se influyen mutuamente.

Ahora bien, es relevante analizar cómo se forman sus juicios los ciudadanos, en especial, en lo que se refiere a la ayuda al desarrollo. A este respecto, existen dos factores que condicionan el proceso de formación de la opinión pública en este campo:

- En primer lugar, la ciudadanía que opina no es la receptora de la política de ayuda. Es esta una peculiaridad de la cooperación al desarrollo: sus beneficiarios no son votantes del país que otorga la ayuda. En ese caso ¿por qué se va a preocupar la ciudadanía de un ámbito de acción que no les afecta directamente?
- En segundo lugar, al igual que en el resto de la política exterior, los ciudadanos no pueden acceder a un conocimiento directo acerca de cómo se emplea la ayuda en los países de destino y que impacto tiene sobre sus potenciales beneficiarios. ¿Cómo conformar una opinión sobre una política si no se conoce su ejecución y su efecto sobre las sociedades a las que va dirigida?

Ambos aspectos dificultan sobremanera que la ciudadanía se interese, primero; se forme una opinión sólida y documentada, después; y actúe presionando a los gestores, por último, en el ámbito de la ayuda. Los aspectos a los que se puede acudir para conformar la opinión son razones genéricas de carácter moral (atención a las necesidades básicas o solidaridad con los más pobres) y a informaciones generales acerca del compromiso de los gobiernos con este ámbito de la acción pública (habitualmente relacionadas con la dimensión de los recursos aplicados). Esto hace que los niveles de discrecionalidad con la que operan los decisores políticos y los gestores de la ayuda sean, en este

caso, más elevados que en otros ámbitos de la acción pública.

No obstante, esta primera apreciación debiera matizarse, al menos en un doble sentido. En primer lugar, el campo de la cooperación para el desarrollo esta conformado por un sector de la sociedad civil altamente comprometido y organizado en torno a activas Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD), que operan como un grupo de presión ante los poderes públicos y como generadoras de opinión ciudadana. En conjunto, las ONGD están bien valoradas por la opinión pública de los países industrializados: merecen la confianza de los ciudadanos y gozan de credibilidad pública. Sin embargo, la capacidad que las ONGD tienen para conformar respuestas sociales es muy variable, estando en función de la fortaleza de su base social, de la autonomía de sus decisiones y de su preocupación por articular a la ciudadanía. La dependencia que la organizaciones tienen de los fondos públicos es una limitación para ejercer este papel de vigilancia de las políticas públicas al poder condicionar su independencia de opinión y reducir sus esfuerzos de articulación de la sociedad.

En segundo lugar, por los valores a los que apela, la ayuda es un ámbito que propicia “consensos débiles” en el seno de la sociedad: nadie está en contra, pero pocos se muestran consecuentes con las decisiones que habría que tomar para llevar adelante el propósito que se dice compartir. Dicho de otro modo, es fácil conseguir que la gente se muestre partidaria de erradicar la pobreza extrema, de defender los derechos humanos o de reducir la mortalidad infantil, pero es mucho más difícil que eso se traduzca en comportamientos personales consecuentes. Si esto segundo otorga mayores grados de holgura a las decisiones de los gestores de la ayuda, lo primero obliga a los gobiernos a presentar una imagen de cierto compromiso ante la sociedad. El equilibrio entre todos estos aspectos viene condicionado por las características de los procesos políticos en cada sociedad.

La opinión pública no existe, por tanto, aislada o fuera de las instituciones sociales, ni tampoco previamente a éstas; más bien al contrario, las estructuras sociales y los procesos políticos de cada sociedad contribuyen a la construcción de las creencias, actitudes y preferencias de la ciudadanía. Dos posibles enfoques cabría considerar al respecto. Uno primero subraya el papel que en ese proceso tienen *las estructuras*

político-institucionales de cada sociedad. En este caso se enfatiza la naturaleza de las instituciones políticas para articular la acción colectiva, la capacidad del sistema político para representar a la sociedad y el marco en el que se conforman los procesos de decisión en el seno de las instituciones. De acuerdo a esta perspectiva, una de las variables a analizar es el grado de concentración del poder ejecutivo en un número limitado de decisores políticos así como su capacidad de influencia en el proceso legislativo que afecta a una determinada política. El esfuerzo que la administración pública realiza en implicar a la opinión pública en los procesos de decisión política a través de la información, la educación o, incluso, la consulta ciudadana, es, también, un aspecto relevante. El segundo alude al papel de *la estructura de la sociedad en el proceso de formación de las actitudes ciudadanas*. En este caso se enfatiza la fortaleza de la organización social y al grado en que la sociedad puede ser movilizada, otorgándose prioridad al estudio de las “redes políticas” de otros grupos de interés – sociedad civil, sector privado-. Este planteamiento hace hincapié en la habilidad de los distintos actores políticos para generar consenso entre las elites relevantes en apoyo a sus propuestas.

Aún cuando se trata de explicaciones diferentes, no tienen por qué concebirse como alternativas o excluyentes. De hecho, parece existir cierto consenso en que una combinación de ambos enfoques es la opción más adecuada para explicar la relación entre opinión pública y política exterior, aún cuando es probable que el peso que estos factores puedan tener en la formación de la opinión pública varíe en cada país (Risse-Kappen, 1991).

Hasta ahora, el análisis propuesto se ha centrado en la *naturaleza* de la relación entre opinión pública y política exterior, pero nada se ha dicho acerca de las *fuentes* de la opinión pública, es decir, cómo se forma la opinión pública o cómo y por qué las actitudes pueden cambiar a lo largo del tiempo. Pues bien, los medios de comunicación son el principal mecanismo a través del cual la mayoría de los individuos recibe información sobre las cuestiones internacionales, un ámbito en el que la experiencia personal es poco probable que proporcione información útil. La conocida declaración de Cohen (1963: 13): “*La prensa, la mayoría de las veces, puede no tener éxito en decir a la gente lo que creer, pero es increíblemente exitosa en decir a sus lectores en qué pensar*” continúa siendo la formulación más clara sobre el papel

de los medios en la definición de la agenda pública. Una hipótesis que ha sido suficientemente contrastada, demostrándose la existencia de poderosos vínculos entre los contenidos de los medios y el interés y las preferencias del público. A este respecto, la creciente concentración de los flujos informativos globales en unos pocos conglomerados mediáticos tiene unas consecuencias relevantes en la dieta informativa de las sociedades occidentales. Los contenidos informativos internacionales son decididos por unas pocas televisiones globales, algunas agencias internacionales y un puñado de periódicos de los que se nutren los medios nacionales o locales. De este modo, los procesos de selección de la información y construcción de las noticias vienen predeterminados por criterios cada vez más uniformes de representación de la realidad social; la realidad está en un lugar y la percepción pública de la realidad en otro. No es extraño, entonces, que los acontecimientos y prioridades de los países industrializados estén sobre-representados en los medios, en detrimento del acontecer de los países pobres.

Pero el impacto de los medios se extiende más allá de la definición de la agenda pública internacional para modelar, también, la imagen y las percepciones públicas sobre distintas cuestiones de la realidad internacional. La representación mediática del mundo en desarrollo está dominada por unos pocos estereotipos asociados a situaciones de pobreza y privación humana, sufrimientos y calamidades provocados por guerras y desastres naturales, corrupción, desidia e ineficacia que contribuyen a una percepción globalmente negativa de esos países. La cobertura que realizan los medios en general, y particularmente la televisión, pone el acento en los aspectos más impactantes y emotivos de las noticias, pero desatiende el análisis y las explicaciones necesarias que contextualizan la información y favorezcan la comprensión de lo que se ve o se lee. La superabundancia informativa, que dificulta la asimilación de lo recibido, el apremio por nuevas “noticias” que sacien las demandas informativas de un público ávido de novedades y la creciente presión hacia la información-espectáculo están actuando en detrimento de un análisis de fondo del acontecer internacional. Así, aunque cada vez más informados, los ciudadanos de los países occidentales carecen, a veces, de las herramientas necesarias para interpretar y comprender la realidad que se les presenta.

Un último aspecto a considerar es la influencia de los medios de comunicación en las crisis humanitarias y en el envío de ayuda de emergencia. El vínculo entre la atención mediática y la acción política se conoce comúnmente como el “efecto CNN”: un término que alude a la capacidad que los medios de comunicación, en particular la televisión, tienen para influir en las agendas de política exterior de los gobiernos occidentales, condicionando las respuestas políticas ante determinadas situaciones de conflicto o crisis humanitarias. La principal idea que sostienen los defensores de este planteamiento es que la comunidad internacional actúa sólo ante aquellos desastres que son noticia. Un enfoque opuesto al de aquellos autores, como Chomsky (1998), que defienden la “fabricación de consensos” como el paradigma que domina la relación entre los media, la opinión pública y las decisiones de política exterior. Acorde con este planteamiento, son los políticos y los gobiernos los que tratan de utilizar a los medios para comunicar su mensaje al público; se trata de presionar a los media para reflejar los sucesos globales desde perspectivas concretas.

En general, son más los autores (Gowing, 1997; Robinson, 1999 y 2001) que cuestionan la existencia del “efecto CNN”, señalando la falta de evidencia substantiva que demuestre una relación directa causa-efecto entre la cobertura televisiva de una guerra y la respuesta de la política exterior de los gobiernos. No obstante, y atendiendo específicamente a las crisis humanitarias, parece existir cierto acuerdo en que la cobertura mediática es importante para espolear la acción política – el envío de ayuda- sobre todo, si estas crisis son producto de catástrofes naturales. Ahora bien, al menos dos precondiciones deben cumplirse para obtener ese resultado: una primera es que la crisis debe ser “noticia”, es decir, contener algunos rasgos de novedad que la diferencien de otras situaciones de crisis previas; y, en segundo lugar, la situación de emergencia debe proporcionar las bases para producir una cobertura informativa empática, emotiva y crítica en el momento oportuno (Rosenblatt, 1996; Olsen, Carstensen y Høyen, 2002).

2. La opinión pública española y la ayuda al desarrollo

España se incorporó de forma tardía al sistema internacional de cooperación al desarrollo. De hecho, hasta finales de los años setenta, España era catalogada como país susceptible de recibir ayuda internacional. En la actualidad, sin embargo, España ocupa el décimo lugar entre los donantes por el volumen de su ayuda y encabeza la relación de los países que más han hecho crecer el volumen de sus recursos en los últimos años. Entre medias se ha producido un cambio radical, por tanto, en la posición de España en la escena internacional. ¿Qué papel ha tenido la opinión ciudadana en este cambio? Puede ser interesante saber si la evolución de la ayuda española ha estado influida por la presión de la opinión pública.

2.1. EL APOYO PÚBLICO A LA AYUDA

El esfuerzo financiero de la cooperación al desarrollo española ha seguido, en los últimos veinte años, una tendencia cambiante en el tiempo. Partiendo de niveles muy bajos, la AOD española se incrementó notablemente a finales de los años ochenta y primeros noventa, hasta alcanzar el 0,28% del PNB en 1992. En los años posteriores y entrando en la década del dos mil, este coeficiente se redujo a niveles que oscilaban entre el 0,23% y el 0,24%, salvo algún repunte puntual, como en 2001, en el que una operación de cancelación de deuda hizo crecer ese coeficiente hasta el 0,29%. A partir de 2004, el nuevo gobierno socialista hizo público su compromiso de aumentar de manera escalonada la AOD desde el 0,24% en 2004, al 0,35% en 2006 y al 0,5% del PNB en 2008, duplicando, por tanto, los recursos de la ayuda en apenas una legislatura. En 2005, la participación de la AOD en la renta bruta nacional alcanzó el 0,27%².

Estas considerables variaciones de la ayuda española tuvieron lugar en una década en la que el apoyo de la ciudadanía española a la ayuda al desarrollo se mantuvo en valores altos y en ascenso. Con base en la pregunta “¿Debe Es-

² La adopción por el Instituto Nacional de Estadística de un nuevo sistema contable para el cálculo de la RNB ha elevado esta magnitud un 6% lo que conlleva un efecto estadístico que reduce aproximadamente un 0,015% el ratio de AOD/RNB. Este ajuste que ha sido realizado para 2005 y años anteriores (MAEC 2006:11).

paña cooperar con los países menos desarrollados?” sucesivos Eurobarómetros muestran que entre el 88% y el 96% de la ciudadanía española considera que “ayudar al desarrollo de los países de África, América Latina y Asia” es una cuestión “bastante o muy importante”. De hecho, el apoyo público a la cooperación internacional habría experimentado un crecimiento sostenido, según barómetros periódicos del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS)³, pasando del 71% en 1993 al 79% en 2002 y hasta el 84% en 2005, mientras que en 2006 se aprecia un leve descenso al situarse éste en el 81%. Sin embargo, la creciente aceptación de la ayuda no se corresponde con la variante evolución de los recursos que las Administraciones dedicaron a la ayuda en el período, ya se expresen en términos absolutos, ya en relación con el PNB de cada año (Gráfico 1).

En comparación con nuestro entorno más inmediato, España destaca por el elevado apoyo que la opinión pública otorga a la cooperación internacional, que ha sido, en promedio, 10 puntos porcentuales superior a la media de la UE. Una diferencia que fue más acusada a mediados de la década pasada, cuando el movimiento social a favor del 0,7% del PNB situó, por primera vez, a la ayuda en la agenda política española (Gráfico 2).

Las donaciones privadas a las ONGD puede ser otra manera de medir el apoyo público a la ayuda internacional al desarrollo. En los últimos años, en la mayoría de los países del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE se ha registrado un incremento de las donaciones a las ONG humanitarias y de desarrollo (Mc Donnell, Solignac-Lecomte y Wegimont, 2003: 21). La notoriedad pública de algunas organizaciones – superior a la de las agencias oficiales de ayuda-, junto con la percepción dominante en la opinión de que las ONGD gestionan la ayuda de una manera más eficaz que los propios gobiernos son factores que pueden haber contribuido a este apoyo. Pero también, este aumento en los ingresos privados se debe a la avalancha de donaciones que se producen tras catástrofes humanitarias; de hecho, es en esas condiciones en las que se produce la mayor captación de recursos por parte de las ONGD. El caso de España no es muy distinto al del resto de los países del

CAD. En el período 1999-2003 las contribuciones privadas a las ONGD españolas se incrementaron un 27% (CONGDE, 2005) y en 2004, algo más de la mitad de los fondos gestionados por éstas tenían origen privado, fundamentalmente provenientes de cuotas de socios y donaciones de empresas y fundaciones. Al tiempo, los informes públicos de las organizaciones reportan un incremento de las donaciones tras catástrofes humanitarias como las que provocó el huracán Mitch en América Central a finales de los noventa o el más reciente tsunami asiático de 2004-05 (OECD, 2002 y CONGDE, 2006).

2.2. PERO UN APOYO GENÉRICO Y DE LIMITADA PROFUNDIDAD

Según lo expuesto, la ayuda al desarrollo goza de un apoyo público considerable, incluso, sorprendentemente alto. Ahora bien, confiar en que un simple número resume el estado de la opinión ciudadana sobre un tema tan complejo es ciertamente arriesgado. Yankelovich (1996: 56), un prominente analista estadounidense, sugiere distinguir entre “opinión pública” y el concepto de “juicio público” (*public judgement*); por tal entiende una determinada forma de opinión pública que muestra “más reflexión, un mayor balance de las distintas alternativas, un verdadero compromiso con el tema (...) y un mayor énfasis en los aspectos normativos, valorativos o éticos de las cuestiones y no tanto en el lado factual o informativo”.

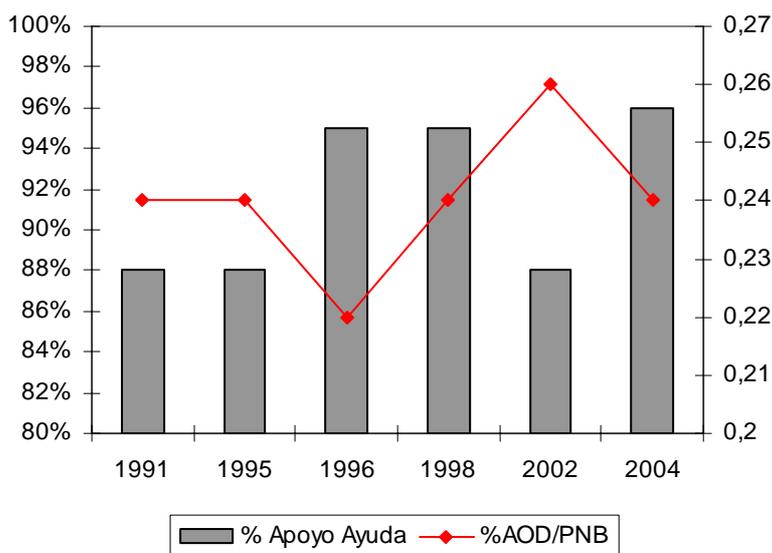
La distinción que hace Yankelovich es relevante si se pretende conocer el nivel de conocimiento y reflexión que hay detrás de las respuestas recogidas en los sondeos. Pero el diseño de la mayor parte de las encuestas no permite profundizar adecuadamente en este aspecto (Recuadro 1.) Así, por ejemplo, se acostumbra a incorporar una pregunta del tipo “¿Considera que España debe proporcionar ayuda al desarrollo a los países empobrecidos?; pero la *información* que nos proporciona este tipo de cuestión se refiere, apenas, al “principio moral de dar ayuda”: es decir, a las actitudes genéricas de los individuos encuestados. Un tipo de pregunta que, en principio, induce a una respuesta positiva, dada la percepción que la persona desea tener de sí misma – generosa, compasiva, sensibilizada por los problemas ajenos-, y que no implica “coste alguno” para quien responde. El cotejo de estas preguntas genéricas con otras más concretas y

³ Barómetros del CIS: nº 2071 de noviembre de 1993; nº 2.446 de febrero 2002; nº 2617 de septiembre de 2005 y nº 2653 de septiembre de 2006.

específicas ofrece una visión más cercana a lo que “realmente” se piensa sobre la ayuda al desarrollo. Así, cuando se confronta esta idea genérica de solidaridad hacia los países pobres con otras prioridades del gasto público – expresadas como “*las necesidades propias de España*”-, los resultados cambian: un 59% de la

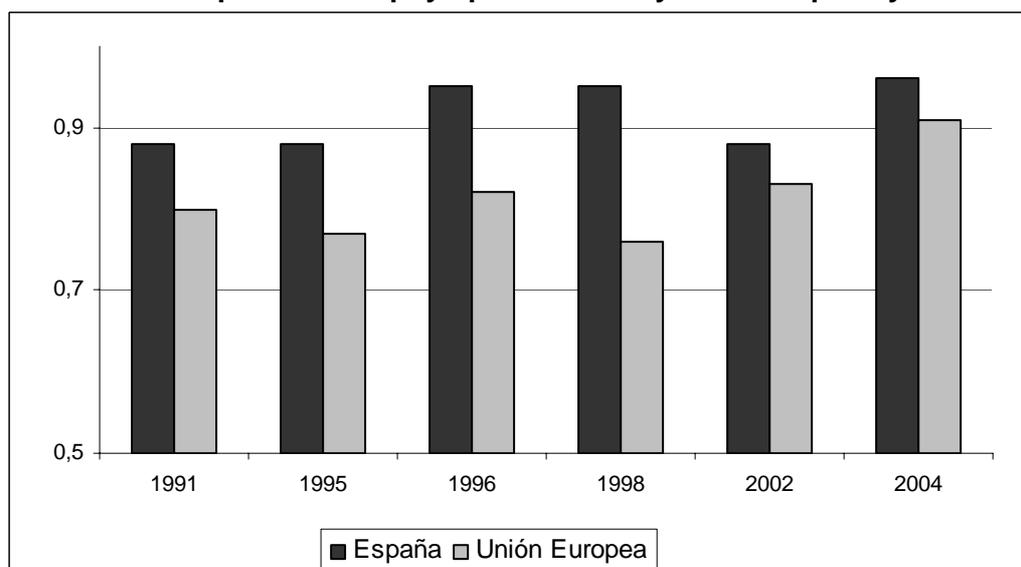
población encuestada estima prioritario que el Estado español garantice primero el bienestar de su población antes que el de otros países, mientras que el 37% considera igualmente adecuado ayudar, en primer lugar, a los países menos desarrollados (CIS, 2005).

Gráfico 1
Apoyo público y esfuerzo financiero en materia de ayuda



FUENTE: Eurobarometer y OECD (varios años).

Gráfico 2
Evolución comparada del apoyo público a la ayuda en España y en la UE



FUENTE: Eurobarometer (varios años).

Una situación similar se produce al preguntar sobre la cuantía de la ayuda. Tradicionalmente las encuestas de opinión han coincidido en señalar que la mayoría de los españoles cree que el gobierno dedica pocos recursos a la cooperación internacional. Según el último Eurobarómetro, el 58% de la población española piensa que el gasto del gobierno en ayuda al desarrollo es “demasiado pequeño”. Por su parte, el barómetro realizado por el CIS en 2005 indica que un 45% de los españoles cree que España dedica “pocos” o “muy pocos” recursos, frente a un 31% que considera que se dedican “muchos” o “bastantes” recursos en relación con las posibilidades del país. Un año después, los resultados son del signo contrario: un 44% de los españoles considera que se dedican “muchos” o “bastantes” recursos y un 35% piensa que estos son “pocos” o “muy pocos” (CIS, 2007). Cabe preguntarse, por tanto, qué valor tienen estos resultados cuando las preguntas están formuladas de manera tan abstracta y sin referencia a cifras o valores reales. Las categorías “mucho”, “poco” o “bastante” son planteadas sin relación a cantidad objetiva alguna y sin contraste con otras partidas de gasto públi-

co, por lo que un mismo adjetivo puede hacer referencia a magnitudes distintas para cada persona. En realidad, las encuestas y sondeos preguntan sobre la “satisfacción con la cantidad de ayuda dedicada por el gobierno”, pero no obtienen información sobre lo que ciertamente conoce la población española. De hecho, es bastante probable que la mayor parte de la población dé una opinión aún cuando no tenga suficiente información sobre el tema al que alude la pregunta. Por ejemplo, la encuesta realizada por la Coordinadora de Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (CONGDE) indica que un 65% de la población española cree que el gobierno español destina un porcentaje fijo del PNB a “promover el desarrollo del Tercer Mundo”; y cuando se pregunta sobre la cuantía de dicho porcentaje, más de la mitad (53%) optó por la respuesta “no sabe/no contesta”, mientras que cerca del 20% señaló que era entorno al 0,7% del PNB (CONGDE, 2005a). Otras encuestas (CIS, 2007) confirman que tres de cada cuatro españoles no conoce el porcentaje del PIB que se destina a la ayuda.

Recuadro 1

La disponibilidad y calidad de las encuestas

El estudio sobre las percepciones públicas en relación con la pobreza global, los problemas del desarrollo y la ayuda internacional en los países industrializados es relativamente reciente y poco sistemático. Cuando existe información, ésta suele ser para años puntuales y dado que en cada país se formulan las cuestiones de distinta manera, es difícil realizar comparaciones internacionales. El Eurobarómetro de la Unión Europea sobre las actitudes hacia la ayuda al desarrollo constituye uno de los esfuerzos más regulares de recogida de datos homogéneos sobre la opinión pública internacional y la ayuda.

En todo caso, conviene tomar con cierta cautela lo que revelan los resultados de estos barómetros y encuestas de los países de la OCDE. Los problemas de las encuestas están bien documentados en la literatura especializada. Así, los sesgos de cortesía, como contestar sin comprender la cuestión, o responder de acuerdo a lo “moralmente correcto” pueden desvirtuar el valor de las respuestas. Con frecuencia, las preguntas se realizan descontextualizadas: en los cuestionarios sobre la ayuda, por ejemplo, el gasto en cooperación raramente se presenta en relación con el gasto en otros sectores; de este modo, respuestas con adjetivos como “poco” o “mucho” puede que estén basadas en información o percepciones falsas. Dado que las preguntas abiertas son la excepción, en ocasiones los resultados de las encuestas aparecen contradictorios o ambiguos. Como señala Risse-Kappen (1991): “*Las encuestas, solamente, son una base débil para definir tendencias en la opinión pública*”.

En lo que se refiere a la investigación cualitativa, algunos países donantes como el Reino Unido y, también, Suecia, Dinamarca, o Canadá han promovido estudios específicos –i.e. sobre el papel de los medios de comunicación; sobre el proceso de formación de opinión pública ante los problemas globales; o evaluaciones de campañas de sensibilización. También diversos centros de investigación trabajan para una mejor caracterización de las tendencias de opinión de los países de la OECD sobre distintos aspectos del desarrollo así como en el análisis de los programas de educación global de la ciudadanía; entre otros, el *Development Centre* de la OECD y el *North-South Centre* del Consejo de Eu-

ropa. El grupo informal de Responsables de información y comunicación del CAD y algunas redes de organizaciones no gubernamentales (*CONCORDs Development Education Forum*; *British Overseas NGOs for Development (BOND)* o *Global Education Network Europe (GENE)*) son, también, espacios de discusión y debate.

En España, el estudio sobre las percepciones de la población sobre la cooperación o aspectos más generales sobre el desarrollo y la pobreza internacional ha sido, hasta el momento, limitado. La información de base disponible es relativamente escasa y, la mayor parte de las veces, ha formado parte de estudios más amplios sobre las actitudes de la ciudadanía hacia distintos aspectos de la política exterior -Barómetro del Real Instituto Elcano (RIE) o INCIPE. El CIS ha realizado con cierta periodicidad barómetros de opinión sobre diversos aspectos de la ayuda internacional, las ONGD o la participación en actividades de cooperación, pero esta información está desperdigada en un número relativamente amplio de encuestas o barómetros lo que dificulta su análisis estadístico. Recientemente, algunos sondeos y estudios promovidos por diversas organizaciones (CONGDE; Fundación Carolina-CIS) sobre aspectos como la percepción de las ONGD, el conocimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), el comportamiento individual ante el “comercio justo” o la participación en actividades de cooperación y voluntariado han venido a paliar parcialmente esta ausencia. En todo caso, el diseño de las encuestas continúa muy centrado en preguntas relativas a la opinión y conocimiento sobre la cooperación al desarrollo mientras que se ha explorado muy poco cuáles son las percepciones de la ciudadanía en temas más amplios como la pobreza global, sus causas y consecuencias.

No obstante, el objetivo del 0,7% del PNB dedicado a la ayuda internacional que fijó Naciones Unidas en la década de los setenta es relativamente bien conocido por la población española: en 2006 casi siete de cada diez ciudadanos declaran haber oído hablar de este objetivo y el 68% de la opinión pública española se muestra de acuerdo en que España debería dedicar este porcentaje de ayuda; un porcentaje, no obstante, ligeramente inferior al obtenido el año anterior (72%) (CIS, 2006 y 2007). Por ello, merece la pena relacionar la opinión que se tiene sobre el volumen de ayuda con esta estimación “ideal” del esfuerzo en cooperación. Algunos autores (Mc Donnell, Solignac Lecomte y Wegimont, 2003) sugieren que en los países con una tasa baja de AOD/PNB, la mayoría de la población considera que el volumen de ayuda es escaso, mientras que, por el contrario, en donde se ha alcanzado –o, incluso, superado– el objetivo del 0,7%, como sucede en los países nórdicos (Suecia, Noruega, Dinamarca) y en los Países Bajos, el grado de satisfacción con el volumen de ayuda es elevado y son menos los que se muestran a favor de incrementarla. Sería necesario, en todo caso, análisis más profundos que tuvieran en cuenta otros factores - como el volumen de recursos dedicado a la educación para el desarrollo, el grado de participación ciudadana en actividades de voluntariado y cooperación o el lugar que ocupa la ayuda al desarrollo en las prioridades de la política exterior- para conformar una idea más firme de esta relación.

Otro aspecto ya mencionado es que para la ciudadanía de los países de la OCDE, y España no es una excepción, la lógica que hay detrás de la ayuda al desarrollo es la propia de la asistencia humanitaria (o de emergencia). Aún cuando los sondeos realizados en España raramente diferencian entre las modalidades de ayuda, algunos resultados sugieren que la mayoría de la población española considera que es en esos fines a los que se dedica la mayor parte de los recursos públicos o privados de la ayuda. La encuesta de la CONGDE (2005a) revelaba que un 64% de la ciudadanía española considera que la ayuda humanitaria es el ámbito más importante de la labor de las ONGD. La realidad, sin embargo, es bien distinta: las ONGD apenas dedican el 8,3% de su recursos a esta actividad (CONGDE, 2005). En otra encuesta cuando se preguntaba si podrían mencionar el nombre de alguna organización (gubernamental o no gubernamental) dedicada a fomentar el desarrollo en los países pobres, las dos primeras respuestas espontáneas de los encuestados se refieren a organizaciones no gubernamentales (*Médicos sin Fronteras* y *Cruz Roja*), especializadas, fundamentalmente, en ayuda humanitaria (CIS 2006 y 2007).

En casi ninguna encuesta o sondeo de opinión realizado en España se indaga sobre la percepción de los ciudadanos sobre la pobreza en los países en desarrollo, las causas que la motivan o el impacto que tienen algunas políticas como las relacionadas con la deuda externa o con el comercio internacional. En todo caso, es pro-

bable que las percepciones de los españoles sobre los orígenes de la pobreza se ajusten a la tradicional mezcla de causas de origen natural, como hambrunas y sequías, y de problemas internos, como guerras, sobrepoblación o corrupción: percepción que es predominante en la mayor parte de los países industrializados (Darnton, 2006:7).

El compromiso con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) ha estimulado campañas de información y sensibilización ciudadana, al tiempo que ha impulsado la creación de bases de datos, más o menos homogéneas, sobre las percepciones de la opinión pública de los países industrializados (Recuadro 2) (Fransman, Mc Donald, Mc Donnell y Pons-Vignon, 2004). El balance, sin embargo, no es muy halagüeño. Seis años después de su adopción internacional, estas metas y las cuestiones que los ODM abordan son largamente desconocidas por la ciudadanía española. Las diversas encuestas y sondeos realizados entre 2004 y 2006 coinciden en mostrar que la mayoría de la opinión pública española desconoce qué son los ODM: hasta un 90% según el Barómetro

del RIE (2005); un 86% según el Eurobarómetro (2005); y un 72% según el CIS (2007). Un desconocimiento que está en niveles similares a los del resto de opiniones públicas europeas que, en un 88%, ignora la existencia de estos acuerdos internacionales. Existe, no obstante, alguna excepción, como Suecia, donde un 27% de la población ha oído hablar de los ODM.

Pese a que no se conocen suficientemente los ODM, la ciudadanía española se muestra pesimista sobre las posibilidades de alcanzar esos objetivos. La reducción a la mitad de la pobreza global, el desarrollo sostenible o la condonación de la deuda son los objetivos que más dudas despiertan: apenas un 2% de los encuestados piensa que estas metas pueden ser logradas en 2015. En el lado opuesto, las metas relacionadas con la mejora de la salud general –la reducción de la mortalidad materna, el combate al VIH/sida y la malaria o la mejora de la salud infantil– son las que suscitan mayor optimismo relativo de los españoles: entre un 4% y un 6% de los entrevistados considera seguro su logro (CIS, 2006 y 2007).

Recuadro 2

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) acordados en el año 2000 por todos los gobiernos del mundo y por las principales instituciones internacionales, constituyen uno de los elementos centrales de la agenda global de desarrollo. Por primera vez, los países desarrollados y los países pobres han definido un marco común de objetivos para avanzar hacia el ejercicio global de los derechos humanos y la reducción de la pobreza. Los 8 Objetivos y las 18 metas concretas a lograr en 2015, representan una síntesis de los diferentes compromisos acordados en las conferencias internacionales promovidas por Naciones Unidas durante la década de los noventa⁴.

Los Objetivos son:

1. Erradicar la extrema pobreza y el hambre.
 2. Lograr la enseñanza primaria universal.
 3. Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer.
 4. Reducir la mortalidad infantil.
 5. Mejorar la salud materna.
 6. Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades.
 7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente.
 8. Forjar una asociación mundial para el desarrollo.
-

⁴ <http://www.sinexcusas2015.org>

Los siete primeros Objetivos se refuerzan mutuamente y están directamente dirigidos a la reducción de la pobreza. El último Objetivo alude a la necesidad de establecer una “asociación mundial para el desarrollo” como medio para lograr el resto de propósitos. Esta meta señala las responsabilidades compartidas que se asumen entre los países en desarrollo - que deben luchar por reducir la pobreza y avanzar en el buen gobierno- y los países desarrollados -que están llamados a apoyar los esfuerzos de los países en desarrollo a través del incremento de la ayuda, la apertura comercial a las exportaciones de éstos y la cancelación de la deuda. Pues bien, los ciudadanos y ciudadanas españoles sobresalen como los más escépticos de la Unión Europea en el logro de ese pacto global. Así, frente al 59% de los europeos que considera que en 2015 se incrementará la ayuda, apenas un 42% de los españoles confía en que esto suceda. De igual modo, un 41% de los europeos, pero sólo un 33% de los españoles, es optimista respecto a la posibilidad de que los países en desarrollo tengan un mejor acceso a los mercados. Una proporción similar de europeos considera, por último, que la deuda será cancelada, mientras que apenas un 27% de los españoles lo ve posible (Eurobarometer, 2005).

El cruce de estas respuestas con otras variables revela que son aquellos ciudadanos más optimistas con la eficacia de la ayuda (sea de su gobierno o europea) los más inclinados a expresar su confianza en el logro de los ODM en el 2015. Al contrario, los escépticos de la ayuda son los que en mayor proporción dudan de alcanzar estas metas. Los resultados del Eurobarómetro muestran que uno de cada dos ciudadanos europeos considera que *“la ayuda proporcionada por su gobierno sí contribuye a mejorar la vida de los pobres de los países en desarrollo”*. Los más optimistas sobre la eficacia de la ayuda, con porcentajes que oscilan entre el 70%-77%, son los ciudadanos de los países más generosos – los países nórdicos y Holanda – mientras que los más críticos son los nuevos estados miembros. España se sitúa cerca de estos últimos: menos de la mitad de los españoles y españolas (44%) considera que la ayuda al desarrollo proporcionada por el gobierno español ayuda a mejorar la vida de la gente pobre de los países en desarrollo; un 34% considera que no contribuye a ninguna

mejora y un 22% no sabe (Eurobarometer, 2005).

Los mediocres resultados de la cooperación al desarrollo, junto con la mayor publicidad que reciben sus fracasos, contribuyen a sostener esta opinión. No obstante, resulta sorprendente que la opinión pública española tenga tan baja opinión sobre la eficacia de la ayuda y, al tiempo, sea una de las ciudadanía europeas que más respalda la cooperación al desarrollo. Dos posibles explicaciones cabría dar a esta aparente paradoja. Una primera es que, si bien los ciudadanos son escépticos sobre la buena utilización de los fondos públicos y consideran que la mayor parte de los recursos se malgasta en la burocracia de las administraciones y en la incompetencia y corrupción de los gobiernos que la reciben, al tiempo piensan que la proporción de AOD que se distribuye de manera adecuada tiene un impacto altamente positivo. Puede esta hipótesis tener relación con el hecho de que hasta el 86% de la opinión pública española, que tiende a confiar en mayor medida en la ayuda proporcionada a través de las ONGD, *“considera que el trabajo de las ONGD consigue que el nivel de desarrollo aumente en los países del Tercer mundo”* (CONGDE, 2005a). La segunda explicación es de orden moral: la desconfianza en la eficacia de la ayuda no sería razón suficiente para erosionar las concepciones humanitarias que la motivan. La ayuda al desarrollo funcionaría como una suerte de coartada ante las dimensiones de la pobreza padecida por millones de personas, contribuyendo a la reconciliación moral de los ciudadanos del mundo desarrollado consigo mismos.

Por último, el análisis de las variables demográficas de la opinión pública muestra que son los mejor educados los más conscientes e interesados por las cuestiones internacionales y, también los que están más a favor de la ayuda (Angulo, 2004). Aunque de una manera menos rotunda puede apuntarse, también, la adscripción ideológica como factor diferenciador: aquellos que se auto-posicionan a la izquierda del panorama político son más proclives a defender y apoyar la cooperación al desarrollo y el incremento de los recursos (Fundación Carolina, 2006: 44).

3. Análisis de los vínculos entre la opinión pública y la política de ayuda

3.1. LAS ESTRUCTURAS POLÍTICO-INSTITUCIONALES DE LA AYUDA

El gobierno central, a través de varios departamentos ministeriales, se mantiene como el principal actor del sistema de ayuda. Formalmente, no menos de seis ministerios han estado implicados en la formulación e implementación de la política de cooperación al desarrollo española; entre ellos el Ministerio de Defensa en “operaciones de mantenimiento de paz” y algunos Ministerios sectoriales (Asuntos Sociales, Administraciones Públicas) con actividades puntuales. Pero han sido dos gabinetes, el de Asuntos Exteriores y el de Economía –en otras ocasiones, llamado Comercio– los que han concentrado el grueso de los recursos y, por tanto, de las decisiones. Hasta 2003, el Ministerio de Economía – que estaba a cargo de los créditos del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) y de las operaciones de condonación de deuda– manejaba una larga proporción de los recursos de la ayuda bilateral, cerca del 50%, mientras que el Ministerio de Asuntos Exteriores apenas tenía a su cargo el 35% del total de los fondos. A partir de 2004 estas cifras se invierten y el, ahora llamado, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC) se sitúa por delante del Ministerio de Economía y Hacienda en volumen de fondos gestionados⁵. Una distribución financiera más acorde con las competencias asignadas por la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, que otorgaba al MAEC la tarea de dirigir la política de cooperación.

Más allá de esta dispersión de competencias en distintas dependencias ministeriales, la política de ayuda al desarrollo tuvo, al menos durante toda la década de los noventa y principios del dos mil, un papel relativamente marginal en el conjunto de políticas públicas. La ayuda al desarrollo era percibida como una política “menor” de la acción exterior del Estado, subordinada a otros intereses de la política nacional e internacional. De hecho, en la distribución de los recursos de la ayuda es posible encontrar motivaciones muy diversas: unas de tipo eco-

nómico, como la profundización de los vínculos comerciales, el apoyo a las exportaciones españolas o, incluso, la promoción cultural; otras, ocasionadas por las tradicionales relaciones de España con algunas áreas geográficas como América Latina; pero, también, otras consideraciones geopolíticas y estratégicas que explican la ayuda canalizada a áreas como el Magreb, Afganistán u Oriente Medio. De este modo, la distribución de la ayuda al desarrollo española habría estado, al menos hasta la pasada legislatura, dirigida, preferentemente, a satisfacer los intereses nacionales, ya fueran de tipo económico, comercial o geoestratégico, en detrimento de otras consideraciones más generosas motivadas por las necesidades y méritos de los receptores. Una hipotética aplicación de los modelos propuestos en la literatura sobre la financiación del desarrollo – que definen la conducta de los donantes en algún lugar entre dos opuestos como son el comportamiento egoísta y el comportamiento altruista– es probable que acabara acomodando a España entre los donantes con un proceder más “egoísta” en la distribución de la ayuda⁶.

En esta situación, la cooperación internacional al desarrollo ha sido un ámbito de actuación relativamente ajeno al escrutinio público. Las decisiones sobre la política de ayuda han estado muy concentradas en el poder ejecutivo y, dentro de éste, en las manos de un grupo limitado de responsables políticos y gestores públicos – funcionarios y diplomáticos–, que han dispuesto sobre los objetivos, destino y modos de la ayuda en base de sus propias percepciones y con amplios grados de autonomía respecto a la sociedad. De hecho, para una parte de la ciudadanía, el papel de la Administración Central en la ayuda, ya sea como proveedora de recursos o como gestora de programas o proyectos de cooperación, es insuficientemente conocido. Apenas el 50% de los ciudadanos perciben al gobierno central como el principal órgano gestor de fondos de ayuda al desarrollo mientras que el 22% consideran que son las ONGD (CIS, 2007). La relevancia de las ONGD como gestoras de los recursos de la ayuda es un aspecto destacado en otras encuestas (CONGDE, 2005a).

El control del gobierno sobre la política de cooperación se ha extendido al proceso legislativo. Salvo la aprobación, en 1998, de la Ley Internacional de Cooperación al Desarrollo y,

⁵ En 2004, el Ministerio de Economía se dividió en el Ministerio de Economía y Hacienda (MEH) y en el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (MIC y T).

⁶ Sobre los determinantes de la distribución de la ayuda puede verse a Berthélemy (2004).

más recientemente, la Ley de Gestión de la Deuda Externa (noviembre 2006), las Cortes no han jugado un papel relevante en la dirección de la política de ayuda. Sólo en 2004 se crea la Comisión de Cooperación al Desarrollo en el Congreso de los Diputados, con representantes de todas las fuerzas políticas; esta Comisión, que no tiene capacidad legislativa, se ha mostrado sensible a distintos grupos de interés – ONGD, sector privado, academia- lo que ha permitido que algunas cuestiones relevantes fueran discutidas en sesiones monográficas, en su mayor parte, a puerta cerrada. Por otra parte, las preguntas parlamentarias al gobierno de turno han tendido a reflejar las preocupaciones de un reducido grupo de miembros del Congreso sobre aspectos muy específicos de la ayuda, pero el debate parlamentario sobre la política de ayuda al desarrollo es, todavía, una asignatura pendiente. De este modo, la política de cooperación no ha sido objeto de verdadera controversia política a excepción de en grupos reducidos, como reflejan los informes de *La Realidad de la Ayuda* (Intermon Oxfam, 2004, 2005, 2006). En parte, ello puede ser debido a que, en la pasada década, ningún partido político se destacara en este ámbito, haciendo de la cooperación internacional al desarrollo una seña de identidad de su quehacer político. No obstante, es posible que esta situación esté cambiando. El Partido Socialista, que llegó al poder en 2004, incluía en su programa electoral la promesa de un cambio significativo en la política de cooperación española en términos de contenidos, enfoque, recursos y relevancia entre el resto de políticas⁷. Un propósito que revela el interés por crearse un perfil “comprometido” con los temas de desarrollo internacional, situando a la ayuda en uno de los elementos centrales de la acción exterior española.

Un rasgo peculiar del sistema español de ayuda es su elevada descentralización, con un amplio número de actores gubernamentales situados en niveles muy distintos de la Administración desde el central al autonómico y hasta el local. Durante los últimos años la llamada “cooperación descentralizada” ha multiplicado por diez sus recursos, que han pasado de unos desem-

⁷ La nueva administración se ha comprometido a enfocar la ayuda al desarrollo hacia la reducción de la pobreza; a fortalecer el compromiso multilateral así como a mejorar las capacidades institucionales y de gestión. El gobierno hizo público, también, su compromiso de aumentar, de manera escalonada, la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) desde el 0.24% del PIB en 2004 al 0.5% en 2008, duplicando, por tanto, los recursos de la ayuda en apenas una legislatura.

bolsos netos de 32 millones de euros, registrados en 1994, a más de 385 millones en 2005, cifra esta última que supone cerca del 16% de toda la ayuda española y cerca del 26% de la ayuda bilateral al desarrollo (MAEC, 2006). Aparentemente, este elevado grado de desconcentración de las decisiones y de los recursos podría hacer a las instituciones más permeables a las demandas públicas y, por tanto, más dependientes de la voluntad ciudadana. Sin embargo, la falta de proyección de la administración pública de la ayuda sobre la ciudadanía es más notoria, aún, en el caso de la cooperación autonómica y local. Las encuestas muestran a un público español con un conocimiento bastante limitado de la política de su respectiva comunidad autónoma o ayuntamiento ya sea en su papel de financiador o de gestor de programas de cooperación. Apenas el 40% de los entrevistados afirma conocer que su CCAA dedica recursos a la cooperación, frente a un 55% que lo ignora; un desconocimiento más acusado con las entidades locales: el 62% no sabe responder si su ayuntamiento cuenta o no con un programa de cooperación (CIS, 2007).

Otras encuestas vienen a confirmar este bajo perfil público. El sondeo realizado por la Coordinadora de ONGD preguntaba por las principales instituciones que financian a las ONGD: un 38% de los encuestados considera que las organizaciones internacionales son su fuente principal de recursos y, tras ellas, sitúan a la Unión Europea y el gobierno central. Adicionalmente, un 53% de los encuestados mencionaban sólo en cuarto lugar a los gobiernos autónomos y locales. Pues bien, la realidad es justamente la contraria: las entidades descentralizadas proporcionan más del 55% de todos los fondos recibidos por las ONGD, seguidas del gobierno central.

Sin duda, un análisis más pormenorizado permitiría cualificar estas observaciones. En todo caso, y con base a la información proporcionada por las encuestas, cabría apuntar que los ciudadanos sólo han comenzado a percibir muy recientemente a las distintas administraciones públicas como actores o agentes de la cooperación. Dos barómetros sucesivos del CIS (2006 y 2007) recogen una mayor predisposición a que las Administraciones Autonómicas y local participen en la cooperación para el desarrollo: los partidarios de que estas instituciones dediquen parte de sus recursos a la cooperación han pasado del 46% al 55% en apenas un año. No obstante, para la mayor parte de los ciudadanos la responsabilidad

principal sobre la ayuda al desarrollo continúa recayendo abrumadoramente (57%) en las organizaciones internacionales (Naciones Unidas) en detrimento de otras instituciones públicas – como la AECI- e, incluso, de las propias ONGD (CIS , 2007).

La proyección pública de las administraciones en el campo de la cooperación al desarrollo está estrechamente ligada a cómo las instituciones políticas españolas entienden su responsabilidad de implicar a la ciudadanía en la política de ayuda. Es lo que se suele llamar la sensibilización sobre el desarrollo; un término que debe ser entendido de manera amplia, ya que incorpora las tareas de informar y educar a la ciudadanía como, también, promover la participación ciudadana. Este esfuerzo de sensibilización puede tomar diversas formas: desde la política de comunicación del gabinete ministerial a consultas ciudadanas sobre la política de cooperación al desarrollo o la promoción y financiación de la educación sobre el desarrollo.

Puede discutirse la propuesta de Julius Nyrere de que la manera más eficaz de lograr la justicia social es dedicar el 100% de la ayuda a la educación para el desarrollo en los países ricos. Pero, resulta difícil poner en cuestión la importancia que tiene que jóvenes y adultos sean conscientes y participen en una sociedad cada vez más global y compleja. Se trata, en definitiva, de promover un nuevo concepto de ciudadanía que trascienda la perspectiva local y plantee los derechos y las responsabilidades en un marco global y colectivo. La educación global⁸, con base en los derechos humanos y en una preocupación por la justicia social, pretende promover una transformación progresiva de los valores, actitudes y comportamientos de la ciudadanía, estimulando su pensamiento crítico y su participación responsable. A pesar de su relevancia, la financiación que la mayoría de los países del CAD dedican a la sensibilización y educación para el desarrollo es escasa, oscilando entre el 0,1% y el 1% de los presupuestos de AOD (Mc Donnell, Solignac Lecomte y Wegimont, 2003; *North-South Centre*, 2003). No hay unanimidad en cuál debe ser el nivel de financiación adecua-

⁸ El concepto de educación global o educación para la ciudadanía global es utilizado crecientemente como un término que incluye las distintas variedades de educación para el cambio de la sociedad hacia una mayor justicia social. Esta incorporaría: la educación para el desarrollo; la educación en derechos humanos; la educación para la sostenibilidad; la educación para la paz y la prevención de conflictos y la educación intercultural. En este artículo, educación global y educación para el desarrollo se utilizan indistintamente.

da, de modo que mientras algunas propuestas señalan un porcentaje que oscila entre el 2% y el 3% de la AOD, otros autores – como Edwards (1999)- sugieren que debiera llegar hasta el 25% de la Ayuda Oficial.

En España, los principales documentos de la política de ayuda al desarrollo – la Ley de Cooperación Internacional y los dos Planes Directores de Cooperación- reconocen las actividades de sensibilización ciudadana y de educación para el desarrollo como parte de la política de cooperación. Sin embargo, este marco normativo y estratégico no se ha materializado en una estructura adecuada para el apoyo, la coordinación y la financiación de las actividades de sensibilización y educación al desarrollo. En lo que se refiere a actividades de información ciudadana sobre la política de ayuda, ámbito que habitualmente se reservan las agencias bilaterales (*North-South Centre*, 2003), la actuación de la Administración Central ha sido pobre. La información ofrecida ha sido ocasional y poco sistemática. El énfasis que, en ocasiones, se ha otorgado a la “visibilidad de la ayuda” ha derivado en que algunos productos informativos hayan funcionado más como propaganda al servicio de las instituciones que como verdaderos ejercicios de información pública. Por otro lado, se ha hecho un escaso uso de los recursos informativos, ya sean los más tradicionales, como prensa, radio o televisión, ya otros vinculados a las tecnologías de la información y la comunicación. El sitio de internet de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI)⁹, principal agencia ejecutora de la ayuda española, presenta además de un diseño anticuado, información de escaso contenido y relevancia sobre la política española de cooperación. Una nueva web del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación ha venido a paliar esta limitada oferta informativa¹⁰.

Por lo demás, el modelo adoptado en materia de sensibilización y educación al desarrollo sitúa a la Administración del Estado en un papel casi exclusivamente financiero, dejando a las ONGD la iniciativa en la elaboración y la ejecución de las actuaciones propuestas. En los últimos años, la financiación a la educación para el desarrollo ha oscilado entre el 0,8% y el 1% de la AOD en términos relativos y entre 15

⁹ <http://www.aeci.es>

¹⁰ <http://www.maec.es/es/MenuPpal/Cooperacion+Internacional/>

y 25 millones de euros en valores absolutos¹¹. Unos recursos aportados, en su casi totalidad, por las comunidades autónomas y entidades locales: hasta un 90% en 2005 (Gráfico 3). Es un esfuerzo financiero que sitúa a España en una posición intermedia entre los países del CAD, pero todavía lejos del 2% demandado por las ONG del sector. De hecho, una clasificación más acertada de las actuaciones excluiría, probablemente, algunas actuaciones (cursos de postgrado, maestrías, seminarios) que no son propiamente actividades de sensibilización o educación para el desarrollo y que ahora sí computan como Ayuda Oficial. El actual gobierno central pretende introducir un cambio en esta situación y ha manifestando su compromiso de aumentar los niveles de financiación a las actividades de sensibilización y educación para el desarrollo. De hecho, y en términos absolutos, se aprecia en los últimos dos años un incremento, más o menos sostenido, de los fondos dirigidos a financiar actividades de información y educación para el desarrollo y una mayor voluntad por coordinarse con otras instituciones.

3.2. LOS AGENTES DE LA SOCIEDAD ESPAÑOLA

Las ONGD españolas han sido las más activas defensoras del incremento y mejora de la política española de ayuda al desarrollo. Se estima que más de 500 organizaciones están implicadas en actividades relacionadas con la cooperación internacional y la ayuda. Las más relevantes, unas 94 aproximadamente, están asociadas en la CONGDE y existen 14 secciones autonómicas que, en conjunto, suman más de 400 organizaciones dedicadas a la ayuda al desarrollo. Ellas constituyen una parte importante de lo que podría describirse como el “lobby de desarrollo” formado, además, por académicos, empresas consultoras y unos pocos medios de comunicación por Internet, que protagonizan el limitado debate público sobre la política de cooperación.

El grado de autonomía de las ONGD españolas es objeto de debate en el sector. Por un lado,

¹¹ La información del PACI Seguimiento de los años 2004 y 2005 desagrega estas actividades en tres subsectores: sensibilización, educación para el desarrollo y actividades de formación en cooperación internacional. Se ha optado por no incluir los recursos dedicados a formación en cooperación internacional ya que no se considera que éstos sean actividades de educación para el desarrollo. El gasto en esta subcategoría ha representado el 9% y el 16% respectivamente de toda la AOD dedicada a actividades de sensibilización y educación para el desarrollo.

porque el origen de algunas de ellas ha estado vinculado a partidos políticos, siendo su toma de posiciones tributaria de las adoptadas por aquellas estructuras políticas que respectivamente las auspician. Pero, sobre todo, por la elevada dependencia de las ONGD de la financiación pública. Salvo limitadas excepciones, el grueso de los recursos que reciben las ONGD procede de instituciones públicas –Administración Central, Comunidades Autónomas o, en menor medida, Ayuntamientos-, siendo pocas las que cuentan con suficiente financiación propia. Esta sujeción a los fondos públicos ha podido condicionar su capacidad crítica, restándoles autonomía para ejercer uno de sus papeles más relevantes: la vigilancia de la política pública y la demanda de compromiso, transparencia y rendición de cuentas en la acción del Estado. De cualquier modo, las ONGD han tratado de influir en las decisiones sobre los temas de la ayuda y han tendido a presentar sus ideas y sugerencias directamente al gobierno – a través de estructuras institucionales de diálogo, como el Consejo de Cooperación al Desarrollo – y, en menor medida, a través del Parlamento.

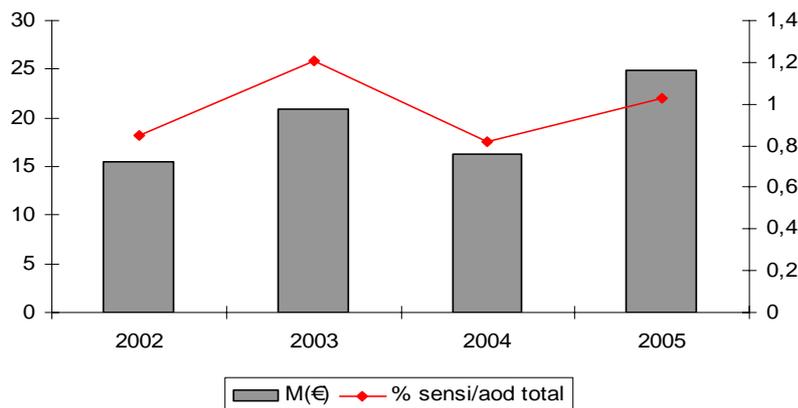
Otro agente activo en la política de ayuda ha sido la comunidad empresarial. Ésta ha demostrado tener capacidad de influir en la administración pública para que se tomaran sus intereses en cuenta, en particular, en relación con la exportación de bienes y servicios a países en desarrollo. Un número relativamente limitado de empresas exportadoras ha utilizado activamente los mecanismos de concesión de créditos “blandos” ligados a la compra de bienes y servicios españoles, los llamados créditos FAD que computan como AOD. Los créditos FAD han tenido una influencia decisiva en la distribución de la ayuda española, situando a países no prioritarios - como Turquía o Indonesia, por ejemplo- en los primeros puestos de la lista de receptores (Intermon Oxfam 2004, 2005 y 2006). El recurso a este instrumento, que actualmente es gestionado por el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, ha sido objeto de controversia y crítica por parte de las ONGD, al entender que contribuye escasamente a la lucha contra la pobreza y acaba resultando muy oneroso para el país receptor, al incrementar su endeudamiento.

Volviendo la mirada hacia la capacidad de movilización social, y como ya se ha mencionado, han sido las ONGD las principales promotoras de la sensibilización social sobre la pobreza global, el respeto a los derechos humanos o en

aspectos más concretos como el comercio justo. Un número significativo de ONGD realiza actividades de educación global dirigidas al público en general y, de forma más específica, al sistema educativo, a través del trabajo con escolares y profesorado. De hecho, han sido las ONGD las primeras en apreciar que el trabajo en el sector educativo- a través de la produc-

ción de materiales docentes, charlas y actividades- es una pieza clave en la formación de una ciudadanía más consciente y activa políticamente. Aproximadamente, el 7% de toda la financiación que reciben las ONGD se destina a sensibilización y educación para el desarrollo (CONGDE, 2006: 27).

Gráfico 3
Gasto en Sensibilización y Educación para el Desarrollo sobre AOD



FUENTE: MAEC (varios años) PACI Seguimiento.

Además de este aspecto, las ONGD se han implicado también en la movilización social –el “activismo”- como vía de concienciación ciudadana, ganándose un espacio en la agenda pública nacional. Los inicios de este proceso están asociados a las importantes movilizaciones de 1994 y 1995 en favor del 0,7% del PNB. A éstas, le han seguido otras actuaciones de incidencia política, como las campañas contra el tráfico de armas ligeras, la denuncia de los niños y niñas soldado, el apoyo al comercio justo, el respeto a estándares laborales o la lucha contra el hambre, entre otras. Algunas de estas campañas, como las acciones en favor de la condonación de la deuda externa (*Jubileo 2000*, *Red Ciudadana para la Abolición de la Deuda Externa*, etc.) se han prolongado en el tiempo y han mostrado una significativa capacidad de convocatoria. Posteriores iniciativas sobre esta misma cuestión – como la denominada “*Quién debe a Quién*”-, emplean nuevos métodos, como auditorías sociales y solicitudes de rendición de cuentas y “juicios” sobre el comportamiento corporativo de la administración y de las empresas beneficiadas con el apoyo público¹².

Recientemente, en el marco de las movilizaciones internacionales iniciadas en 2005 -“*El llamamiento mundial para actuar contra la pobreza*”- más de 400 organizaciones españolas (ONGD, sindicatos, asociaciones de derechos humanos y ecologistas, organizaciones de la iglesia católica y de jóvenes) se han unido en la Campaña “Pobreza Cero” cuyo objetivo es “*hacer un llamamiento a la sociedad para que se movilice, actúe y presione a los líderes políticos y exija, como primer paso, el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio*” (CONGDE, 2005 sitio web¹³). En este caso han empleado métodos muy diversos para promover la campaña como: la convocatoria de manifestaciones, la organización de conciertos, el envío de correos electrónicos a responsables políticos, o la convocatoria del apoyo de personajes de la cultura. Campañas masivas como ésta, que combinan objetivos informativos con la transmisión de mensajes emotivos, son una oportunidad para despertar conciencias y hacer entender que cada persona tiene una voz y que puede ejercerla para reclamar acción política a favor de la eliminación de la pobreza global, el respeto a los derechos humanos o la justicia global.

¹² Campañas “Quien debe a quien” www.quiendebeaquien y “Sin duda, sin deuda” www.sindudasindeuda.org

¹³ CONGDE: www.congde.org y www.pobrezacero.org

Sin embargo, convendría no sobreestimar el impacto de estas campañas. La ciudadanía española, al igual que la del resto de los países desarrollados, recibe enormes cantidades de información sobre cualquier tema imaginable, que compiten por captar la atención pública. Es difícil, por tanto, que las campañas- aún cuando se extiendan durante un cierto tiempo, como es el caso de “Pobreza Cero”- permitan generar un debate público sostenido y razonado sobre temas tan complejos como la pobreza global o la injusticia social, tal y como demuestran las evaluaciones internacionales realizadas al respecto (*Recuadro 3*). Una situación

que se agrava si se tiene en cuenta que se parte de bajos niveles de conocimiento de las causas de estos problemas, de elevadas dosis de escepticismo y de la presencia de abundantes estereotipos que es necesario desmontar. Todo ello hace que sea necesario múltiples enfoques, duraderos en el tiempo y que mantengan implicados a los ciudadanos, si se quieren obtener resultados. De lo que se trata, en suma, es de permitir que sectores amplios de la sociedad conozcan la realidad que les rodea y tengan capacidad para formarse un juicio y tomar decisiones por ellos mismos.

Recuadro 3 **Valoración de la campaña “Make Poverty History”**

La campaña británica *Make Poverty History (MPH)* -equivalente a la española “Pobreza Cero”- fue evaluada durante un periodo de 8 meses, desde mediados de 2005 a comienzo de 2006, a través de técnicas cuantitativas y cualitativas en el marco del Programa *Public Perceptions of Poverty (PPP)* financiado por la cooperación británica (*DfID*). Entre las principales conclusiones de la evaluación cabe destacar:

Participación

El 15% de la ciudadanía británica participó en la campaña, la mayoría llevando una banda blanca, aunque 8 meses más tarde, algunas personas habían olvidado su implicación en la campaña. El participante tipo es una persona menor de 45 años de edad, educada y con una situación económica desahogada; en la mayoría de los casos era la primera vez que participaba como “activista”.

Conocimiento y recuerdo

Cerca del 90% del público conocía la campaña en julio de 2005, el momento cumbre de activismo. Siete meses más tarde, el nivel de conocimiento y recuerdo era muy similar, porcentaje comparable sólo al obtenido con la campaña “Comercio con Justicia” (*Fair Trade*).

Comprensión y actitudes

Se registraron algunos avances en las percepciones sobre la pobreza global, si bien se partía de un conocimiento muy bajo. Algunas personas comenzaron a relacionar cuestiones como la deuda y el comercio internacional con la pobreza global pero, a pesar de algunos avances, la comprensión de estas cuestiones se mantuvo en niveles muy básicos. Los estudios realizados posteriormente confirmaban que muy pocas personas podían discutir sobre la deuda, el comercio internacional o la ayuda con cierto detalle. En cambio, todo el mundo podía hablar sobre la “corrupción”. Frases como: “La mayor parte de la ayuda financiera a los países pobres es desperdiciada porque sus gobiernos son corruptos o porque es administrada ineficazmente” eran frecuentemente repetidas.

En conjunto, una cuarta parte del público se mostraba “muy preocupado” con la pobreza global, aunque en los momentos de máxima actividad de la campaña, casi dos tercios declararon estar “muy preocupados”. La mayoría de la gente pensaba que en poco podían contribuir a resolver la pobreza global más allá de dar dinero. No obstante, el 15% de las personas que participaron en la campaña como “activistas” eran más proclives a pensar que sí podían hacer algo. Aún así, conceptos como “activismo” o “hacer campaña” no son bien comprendidos y tampoco interesan al público. Incluso, el mensaje principal de la campaña, “*justice not charity*” fue escasamente entendido.

El estudio concluye que la campaña MPH alcanzó una repercusión casi total y logró establecer una nueva audiencia para el activismo anti-pobreza entre la población británica. La campaña fue efectiva, además, en implicar a una parte de la población (15%), la mayoría por primera vez, proporcionando “educación masiva” sobre diversas cuestiones (como el papel del G8, por ejemplo). No obstante, los bajos niveles de conocimiento inicial continuaron impidiendo que, tras la campaña, pudiera llevarse a cabo algún tipo de debate o diálogo público sobre los orígenes políticos internacionales de la pobreza global. Por último, la evaluación detectó que los pequeños cambios en las percepciones públicas sobre la pobreza logrados en 2005 comenzaban a desaparecer en 2006.

FUENTE: Adaptado de Andrew Darnton, 2006.

Finalmente, otra forma de medir la conciencia social de la ciudadanía es a través de su implicación en actividades regulares de cooperación o voluntariado. En general, hay cierto acuerdo en que el desarrollo del fenómeno asociativo en España es escaso, especialmente si se compara con el de otros países del entorno. Un adecuado análisis de la cultura de participación política y social de los y las españoles necesitaría un espacio propio; sin embargo, algunos datos son reveladores. Según las encuestas, la principal forma de “participación” ciudadana es la colaboración económica puntual. Más de la mitad de quienes colaboran de algún modo en cooperación al desarrollo se limitan a esa acción esporádica de apoyo, mientras que un 17-20% se declara socio y entre un 10% y un 16% realiza actividades de apadrinamiento (CIS 2007; CONGDE 2005a.). Pero, las donaciones caritativas son una forma muy pasiva de implicación ciudadana. Enfrentar a los ciudadanos con la idea de que no se necesita “caridad”, sino “compromiso activo”, es una tarea mucho más compleja con resultados todavía insuficientes. Sucesivos barómetros constatan que es todavía mínima la participación de la sociedad española en trabajo voluntario de carácter político, de promoción de los derechos humanos o de cooperación al desarrollo: de hecho, no afecta a más allá del 8% de la población española. Es decir, sólo una de cada doce personas habría colaborado, en algún momento, en actividades voluntarias (CIS, 2006). El perfil del voluntario es una persona con estudios universitarios, entre 35 y 54 años. Si las actividades son de carácter caritativo-asistencial o religioso, la persona voluntaria es, preferentemente, una mujer, mientras que los hombres colaboran con más frecuencia en organizaciones de carácter político o de derechos humanos (Fundación Carolina, 2006: 78-79; Alemán y Trinidad, 2001:119-122). Los sectores más jóvenes parecen mostrar, en conjunto, una baja predisposición a implicarse en actividades de voluntariado y una alta inhibición ante los debates sociales y políticos. La falta de formación asociativa, los emergentes valores post-materialistas y un desinterés por la política, en general, podrían ser algunos rasgos que ayudan a explicar este resultado (Díaz Salazar 1995; Pérez Soba, 1996).

4. El papel de los medios de comunicación en la formación de opinión pública

Una pregunta habitual en muchas encuestas de opinión se refiere a las fuentes de información de la persona entrevistada. Y no es sorprendente que en la mayoría de los países, incluido España, la televisión sea la que encabeza la relación, especialmente en lo referido a los temas internacionales, incluidas las noticias sobre el mundo en desarrollo. Tal es, al menos, lo que declara, el 77% de los ciudadanos; por su parte, la radio y los periódicos son señalados como la primera fuente de información por el 11% y el 9,5% de la población española (CIS, 2002).

Sin embargo, no cabe decir que la televisión, en particular, y los medios, en general, estén haciendo una labor meritoria de información y sensibilización sobre lo que sucede en el mundo en desarrollo. Está aceptado que los medios de comunicación cubren noticias sobre los países en desarrollo sólo cuando existe algún acontecimiento o noticia que lo justifique, es decir, cuando hay alguna “novedad” que transmitir. Esta actualidad periodística, con frecuencia, está relacionada con temas internos de la agenda política de los propios países -por ejemplo, la visita de un cargo político a un determinado país en desarrollo-, con acontecimientos trágicos que despiertan la emotividad o el morbo de los ciudadanos o con deportes y acontecimientos curiosos o “exóticos”. Desastres naturales o terrorismo son, desde luego, categorías prioritarias en las noticias aunque, a menudo, la explicación sobre el contexto en el que estos acontecimientos ocurren escasee. También los factores culturales influyen en la cobertura informativa: los países de América Latina o los vecinos del norte de África atraen, sin duda, mucha mayor atención mediática en España que lo que ocurre en Asia o África Subsahariana.

Lo que se observa es que a pesar de que la tecnología permite un acceso más rápido y accesible a los hechos internacionales, los acontecimientos que ocurren en buena parte de los países en desarrollo siguen ocupando un papel marginal en la oferta informativa de los medios. Un estudio encargado por el *Department for International Development* del Reino Unido (DfID) (2000) sobre la cobertura televisiva de los países en desarrollo revelaba que la pro-

gramación internacional, excluyendo los productos informativos, se ha reducido considerablemente en los últimos diez años. Mientras que hace una década los programas sobre el mundo en desarrollo abordaban temas como los derechos humanos o cuestiones medioambientales, religiosas o culturales, estas categorías informativas han sido reemplazadas por programas de viajes, cocina o documentales sobre la vida salvaje. La pobreza, como apunta Kapucinsky (2004:14), ha sido desterrada a canales especializados, como *Discovery* o *Travel*.

La oferta televisiva española no es comparable a la británica, ni en calidad ni en diversidad de contenidos. No obstante, pueden observarse ciertos paralelismos entre ambas. En nuestro país, todavía sobreviven en las cadenas públicas algunos programas informativos especializados (i.e. *En portada*, *Documentos TV* o *Informe Semanal*) que con cierta frecuencia se acercan, con rigor y profundidad, a asuntos que afectan a los países en desarrollo – cuestiones relativas al comercio internacional, análisis políticos sobre el desarrollo o el papel de la ayuda-. No obstante su audiencia es minoritaria; de ahí que ocupen un lugar marginal en la programación televisiva, alejados de los horarios *prime time*. Junto a este tipo de programas, conviven otros productos audiovisuales sobre viajes de aventura y turismo y sobre naturaleza que ofrecen algunas referencias aunque marginales, a costumbres y culturas locales.

Con todo, lo que se constata es que la información sobre el mundo en desarrollo, con frecuencia, no se entiende bien por la falta de contextualización de la noticia. Un minuto cualquiera de un noticiero puede presentar tres informaciones internacionales: la situación de un campo de refugiados sudaneses en el Chad; el asesinato de una defensora de los derechos humanos en Rusia y la explosión de un oleoducto en Nigeria, sin que se ofrezca una adecuada explicación del contexto o de las causas de lo que ocurre. En apenas 60 segundos, han irrumpido en los televisores de los hogares de los ciudadanos occidentales una serie de imágenes que reducen al mínimo el tiempo que el espectador tiene para la reflexión. La mayoría de la audiencia cuenta con un conocimiento limitado de las regiones en desarrollo o de los temas relevantes que les afectan; y tampoco entienden cómo estas cuestiones se relacionan con las políticas que llevan a cabo sus países y, menos aún, con sus propias prácticas y comportamientos. Es ese

desconocimiento, esa falta de antecedentes sobre la historia o situación política y social de la mayoría de los países en desarrollo el impedimento más relevante para captar la atención del público. De hecho, una de las principales conclusiones del estudio *Viewing the World* era: “*Un cambio en la calidad de las explicaciones que se ofrecen puede alterar radicalmente tanto las actitudes hacia el mundo en desarrollo como el nivel de interés de la audiencia en el tema*” (DfID, 2002: 4).

Esta homogenización en el contenido de la información y en la cobertura que se da a las noticias y a todo tipo de problemas sociales que caracterizan la realidad planetaria se extiende, también, a soportes tradicionalmente más rigurosos, como la prensa escrita. En 2001, la Organización Mundial de la Alimentación financió un estudio sobre la cobertura de los temas del “Tercer Mundo” en diversos medios escritos y *online* de 11 países occidentales, incluido España, durante un período de seis semanas en Junio y Julio de 2001 (FAO, 2001). El informe concluye que las cuestiones del mundo en desarrollo son, en el mejor de los casos, una parte marginal del contenido de la prensa de los países ricos. En más de la mitad de la muestra analizada (44 publicaciones) apenas se dedica a estas cuestiones el 0,5%, o menos, del total del área impresa; una proporción todavía menor en el caso de los medios escritos españoles: *El País*, con 11 artículos durante las seis semanas, es el periódico que dedicaba un mayor porcentaje (0,139% del total de área impresa) a este tipo de temas, seguido de *ABC* (3 artículos y un 0,042%), *La Razón* (4 artículos y un 0,022% del área impresa) y el ya desaparecido *Diario 16* (1 artículo y el 0,021% del área impresa). La prensa británica y la francesa recogían un mayor número de noticias sobre el mundo en desarrollo que los otros países (Dinamarca, Finlandia, Alemania, Italia, Japón, Noruega, España, Suecia y Estados Unidos). La razón es simple: el número de antiguas colonias determina la cantidad de noticias sobre el mundo en desarrollo. No obstante, la prensa escandinava también se hacía eco de los temas del ‘Tercer Mundo’ aunque la atención, en este caso, estaba muy enfocada al esfuerzo de ayuda de los respectivos gobiernos nacionales. En ambos casos, por tanto, la perspectiva del mundo adoptada por la política exterior acaba modelando, también, la cobertura informativa.

Pero no sólo es relevante la cantidad de programas de televisión o el porcentaje de espacio destinado a las noticias del mundo en desarro-

llo sino, también, la calidad de la representación. Los grandes centros “productores de información” presentan una imagen del mundo en desarrollo muy deformada: cuando no ignoran esa parte del mundo, la pintan del color más negro posible. Smillie (1996, 38) ya constataba hace más de diez años que el público, aunque ávido de novedades, está cansado de ver el mismo tipo de noticias sobre desastres, calamidades y sufrimientos; una imagen pesimista y negativa del mundo en desarrollo que forma el estereotipo dominante en las audiencias del Norte. Esta impresión ha sido confirmada en trabajos más recientes (BOND, 2005) Las imágenes o fotografías estremecedoras, con contenidos altamente emocionales, permiten a los periodistas aumentar momentáneamente la atención y atraer el interés, pero acaban dejando a las audiencias sumidas en la desesperanza y en la impotencia. Y aunque estas imágenes puedan representar una parte de la realidad del mundo en desarrollo, desde luego no es la única. Las audiencias están, también, interesadas en otro tipo de noticias: imágenes más positivas de los estilos de vida de los ciudadanos de estos países; historias ordinarias del día a día, adecuadamente contextualizadas y, todavía mejor, si son contadas por los propios protagonistas (Dfid, 2001; VSO, 2000).

Hoy en día, además de las cuestiones ya identificadas, han surgido dos nuevos problemas para conseguir una información equilibrada y veraz: el populismo de los informativos televisivos y la presencia de una línea cada vez más borrosa entre información y espectáculo. En España, al igual que en otros países occidentales, en particular, en los Estados Unidos, la parte periodística de los medios ha perdido peso en favor de otros componentes más cercanos al entretenimiento y al espectáculo. De este modo, si bien la prensa mantiene su carácter eminentemente informativo, promoviendo la reflexión y el juicio crítico en la opinión pública, otros medios, especialmente la televisión, se orientan de manera decidida hacia el esparcimiento y el ocio, aunque sea a costa de los contenidos informativos. Esta transformación se advierte en la dieta mediática de las audiencias. Según Díaz Nosty (2006: 22-23), el valor informativo de los noticiarios españoles es, en ocasiones, extremadamente generalista y priman en él aspectos temáticos que se corresponden con la agenda de los medios sensacionalistas, dejando muy mermados los ingredientes necesarios para el conocimiento y la contextualización de la noticia. Este autor, tras analizar brevemente la estructura de los infor-

mativos de tres emisoras de televisión de ámbito nacional (*TVEI, Antena 3 y Telecinco*), concluye señalando que son los contenidos asociados a valores periodísticos más ligeros (sucesos, sociedad, espectáculos y deportes), independientemente de la extensión y el rigor con que son tratados, los que marcan la agenda informativa de los medios, en detrimento de aquellos que podrían asociarse a valores de agenda de medios de referencia (información nacional, internacional, economía y cultura)¹⁴. En palabras de Kapucinsky (2004; 22-26) son criterios como el grado de “atractividad” de la noticia o si ésta es vendible, los que discriminan su entrada en el tiempo informativo.

En el marco de esta televisión-espectáculo, quizá más alarmante es la tendencia, observada en los últimos años, de realizar programas con fines “solidarios”, donde se mezcla el espectáculo con el reclamo de la pobreza, utilizando para ello un tono sensacionalista, lleno de imágenes y un lenguaje que resaltan la miseria, el terror o la desesperación de las situaciones, y que acaban por degradar la condición de aquellos a quienes se pretende ayudar. En este sentido se ha manifestado la CONGDE (2005, sitio web), por ejemplo, cuando, tras el tsunami de 2005, solicitaba a las televisiones estatales (*TVE, Antena 3, Telecinco y Canal +*): “(...) que no se utilizara el drama de la población afectada por la catástrofe en Asia para realizar programas-espectáculo que prioricen el sensacionalismo de imágenes e historias humanas en búsqueda de audiencias”.

El clima de competencia por las audiencias que domina la industria televisiva está presionando negativamente sobre los tradicionales ideales de la televisión - informar, educar y entretener - como servicio público. De cualquier forma, el nivel de los medios, en conjunto, refleja bastante adecuadamente la situación de la cultura. Una ‘alta’ cultura alimentada de periódicos, radios y televisiones serios y rigurosos, que presentan una imagen más documentada

¹⁴ En parecidos términos se ha expresado los autores del estudio sobre la televisión pública en España que señalan: (...) *ha sido la parcial y paulatina, pero demostrable, desviación de los programas informativos desde el modelo público europeo -como órgano esencial para la información, la expresión y el juicio de valor de los ciudadanos- hacia el modelo comercial que, bajo la presión publicitaria y en consonancia con las cadenas privadas, ha tendido a reflejar cada vez menos la vida política y social, nacional e internacional. Se ha llegado, así, a saturar los telediarios con noticias sobre sucesos y “crónica rosa”, a dilatar desproporcionadamente el tiempo dedicado a los deportes y a tergiversar incluso la sección de cultura, convirtiéndola con frecuencia en espectáculo banal.* (Consejo para la Reforma de los Medios de Comunicación de Titularidad del Estado, 2005).

del mundo, y una 'baja' cultura alimentada por un alud de soportes de diversa calidad, destinados al consumo masivo, que banalizan la información y se orientan hacia el mero entretenimiento .

4.1. LOS MEDIOS Y LAS CRISIS HUMANITARIAS: AGITANDO LOS TAMBORES DE LA SOLIDARIDAD

Ya se ha mencionado la preferencia de los medios de comunicación por aludir al Sur cuando surgen situaciones de crisis. Especialmente, cuando la situación es grave y el suceso alcanza suficiente relevancia como para convertirse en noticia de interés internacional o, también, cuando existen potenciales consecuencias para los países del Norte. En relación con la ayuda de emergencia internacional, está generalmente aceptado que una cobertura mediática masiva de las crisis implica un incremento de los fondos de ayuda humanitaria. Junto a este factor, Olsen, Carstensen y Hoyen (2002) sugieren otras dos hipótesis complementarias para explicar la intensidad de los recursos dirigidos a catástrofes humanitarias: por un lado, el grado de interés político del gobierno donante en la zona de la catástrofe y, por otra, la presencia de una estructura y red de organizaciones humanitarias - multilaterales y ONGD - activas en la zona.

El caso que mejor ilustra este aspecto es el Tsunami asiático, que arrasó el sur de Asia en diciembre de 2004. Este suceso puso de relieve cómo los medios de comunicación acostumbran informar sobre estos acontecimientos, atendiendo fundamentalmente a los tópicos humanitarios - víctimas, daños materiales, hambruna - y mucho menos a los problemas y causas más profundas que hay detrás de la catástrofe. Pero, al tiempo, el maremoto asiático ha generado el mayor volumen de solidaridad recordado en Occidente, mostrando el poder de los medios en movilizar la solidaridad de la opinión pública del Norte.

Larredondo (2006) realiza un análisis de la cobertura y seguimiento que del maremoto en el sudeste asiático llevaron a cabo *El País* y *El Mundo*, los dos diarios nacionales con mayor difusión en el momento del desastre, El análisis, que se extiende hasta diciembre de 2005, doce meses después del suceso, examina los textos informativos en todas sus variantes. Según esta autora, ambos diarios centraron su atención en este hecho informativo en el pri-

mer mes tras la catástrofe. Durante este período, *El País* dedicó un 64% de sus informaciones de portada a este suceso - el 20% como noticia principal- y *El Mundo* un 51% -y el 19% como noticia principal-. En contraportada la presencia del maremoto fue más reducida, predominando "noticias blandas" e historias de interés humano relativas a las víctimas. Además, parte de la sección internacional de ambos medios se organizó con títulos identificadores (del tipo "*Catástrofe en Asia*") para dar mayor relevancia al asunto. Pasado un mes de la catástrofe, la efervescencia mediática fue perdiendo intensidad, aunque ambos diarios recogieron algunas noticias, cada vez más anecdóticas. En los meses siguientes, la cobertura de la catástrofe desapareció, dando paso a otras informaciones relacionadas de cariz más político - conflicto entre la guerrilla separatista tamil y el gobierno- que, *a priori*, hubieran tenido muy pocas posibilidades de aparecer si no hubiera mediado la catástrofe. El aniversario del *tsunami*, un año después servía, de nuevo, para estampar titulares e información sobre el asunto.

Se confirman las dos precondiciones apuntadas al inicio para que una crisis humanitaria logre una buena cobertura informativa de los medios de comunicación. Por un lado, el suceso ocurrido era, verdaderamente, una novedad: un cataclismo natural de dimensión extraordinaria; un acontecimiento imprevisto e "inevitable" y no "otra catástrofe humanitaria más en algún país africano". De hecho, el tsunami asiático generó una convulsión informativa en la mayoría de los medios de comunicación occidentales como pocas otras catástrofes humanitarias. Por otra parte, el hacer periodístico de la mayor parte de los medios ofreció el marco adecuado para que la noticia "emocionara" a la audiencia. El tratamiento informativo de la catástrofe combinó elementos informativos (como la distribución de ayuda o la valoración del impacto de la catástrofe) con otros más emotivos, en el que se busca personificar la información, a través del testimonio de víctimas o de las "pequeñas tragedias" personales. Además, el hecho de que la tragedia afectara a occidentales que pasaban allí sus vacaciones, contribuyó hacer más cercana y relevante la información.

Este ejercicio comunicativo tuvo, en efecto, su impacto en movilizar a la opinión pública a favor de las acciones de solidaridad con las víctimas. Según la encuesta de la CONGDE, cerca del 60% de los encuestados, unos dos millones

de personas, colaboró de alguna manera en las campañas de ayuda frente a la catástrofe, siendo la aportación económica la forma más popular de este apoyo (CONGDE, 2005a: 53). De acuerdo a esta misma organización, las ONGD gestionaron, entre aportes públicos y privados, más de 84 millones de euros. El tan repetido argumento de que la cobertura mediática tiene un impacto en los fondos de ayuda humanitaria disponibles se confirma en este caso, en lo referido a las donaciones privadas.

Sin embargo, no está tan claro que esto haya sido así en el caso de los fondos públicos. Una mirada al reparto de la AOD durante 2005, muestra que a atender las consecuencias del maremoto asiático se destinó el 25% de los fondos públicos dedicados a la ayuda humanitaria y de emergencia; un 15% se envió a atender las crisis del Sahel y de África oriental; a las zonas de América Central y Caribe, devastadas por el huracán *Stan*, el 7,2%; al mantenimiento del apoyo a la población saharauí, el 8%; a los desplazados en Colombia, el 7%; y el resto se distribuyó en otras actuaciones más pequeñas (MAEC, 2006).

Un cuarta parte de la ayuda (la mayor parte de ella proporcionada por las CCAA) es una cantidad respetable, pero no excepcional. Parece oportuno recurrir, por tanto, a las hipótesis complementarias sugeridas por Olsen, Carsensen y Hoyen (2002) para explicar este hecho. Ninguno de los países afectados es país prioritario de la cooperación española, no existiendo relaciones intensas con ninguno de ellos. Dicho de otro modo, el gobierno de España no tiene intereses especiales en la zona afectada, ni de cooperación, ni de tipo geopolítico o económico, por lo que su implicación fue motivada exclusivamente por motivos humanitarios. Y este tipo de motivaciones parecen movilizar magnitudes menores de ayuda, si no van acompañadas de un interés del donante en la zona, sea un interés público, sea derivado de la presencia de activas ONGD que actúen como grupo de presión tras la catástrofe. De hecho, una somera mirada al resto de la distribución de la ayuda sugeriría que los intereses políticos y económicos de España en determinadas áreas geográficas – caso de América Central y el Caribe-, así como la situación migratoria de los países del Sahel, han estimulado el envío de fondos en mayor magnitud relativa que la que derivaría de la consideración de los respectivos daños. La segunda suposición - la existencia de un activo lobby de ONG españolas atenta a la situación humanitaria de deter-

minados países o colectivos- podría contribuir a explicar que la población saharauí o Colombia permanezcan como tradicionales áreas receptoras de fondos de emergencia.

En resumen, parece posible concluir que una cobertura mediática masiva de las emergencias humanitarias lleva aparejado un mayor volumen de ayuda emergencia. No obstante, la respuesta final dependerá también del grado de cercanía de la zona afectada a los intereses y sensibilidades de la sociedad donante. Más de dos años después, el *tsunami* ha recorrido el camino hacia “el olvido mediático”. Pero, aún así, es pertinente reconocer que la cobertura informativa de este desastre natural marcó diferencias importantes respecto a otras catástrofes, incluidas el Huracán *Mitch* de finales de los noventa o más recientemente el terremoto en Bam en Irán. En primer lugar, porque esta calamidad estuvo en las portadas por un largo período de tiempo y sólo gradualmente desapareció; en general, hubo un amplio uso de historias humanas para contar las noticias y para explicar a las audiencias el significado del desastre. El hecho de que también hubiera víctimas occidentales ofreció un ángulo distinto de la noticia: la audiencia podía verse ella misma en el tema. Y, también, los medios, más que nunca, siguieron el esfuerzo de la ayuda: el uso de los fondos, la coordinación de la ayuda, incluido la situación política y hasta los vínculos entre la ayuda de emergencia y la reconstrucción a largo plazo. Pero el análisis del caso del Tsunami asiático lo que apunta es que donde verdaderamente tuvo impacto la cobertura informativa fue en las donaciones privadas.

5. Conclusiones finales

El debate internacional actual sobre la ayuda al desarrollo ha tendido a asumir que existe un vínculo entre la opinión pública y las decisiones en materia de cooperación. De hecho, el continuado apoyo a la ayuda al desarrollo por parte de los ciudadanos de los países industrializados ha sido utilizado por los defensores de la ayuda como argumento para reclamar el incremento de fondos de la cooperación. Este planteamiento sugeriría algo así como que “los líderes siguen a las masas”, es decir, que las decisiones sobre la ayuda son resultado, al menos en parte, de lo que opinan las respectivas sociedades. Este planteamiento resulta, sin em-

bargo, excesivamente simplista, en parte porque es dudoso que la sociedad tenga una opinión definida y bien fundamentada sobre los temas internacionales (y, en particular, de desarrollo) y, en parte, porque es cuestionable suponer que la opinión pública constituya una entidad agregada y homogénea. El caso español revela que en la configuración de la opinión pública sobre estos temas, que resultan ajenos a la experiencia de la ciudadanía, tienen un papel clave los “formadores de opinión”, sean medios de comunicación o grupos de interés, que influyen sobre las percepciones de la ciudadanía. Es decir, es la actitud de algunos actores sociales, una parte de la elite en suma, la que condiciona las respuestas de la opinión pública sobre la ayuda.

Esto explica algunos resultados que podrían interpretarse como paradójicos, si se asumiese una relación simple y lineal entre opinión revelada y decisión política. Así, en el período 1996-2000, mientras las encuestas indicaban la existencia de una opinión pública favorable a la cooperación e, incluso, al incremento de los fondos, al mismo tiempo se registraban en España muy importantes descensos en el esfuerzo financiero público en materia de cooperación internacional. Por lo demás, el modo en que la ciudadanía se forma la opinión sobre estos temas es propicio a “consensos débiles”: es fácil el acuerdo genérico sobre los fines, pero difícil expresar a qué se estaría dispuesto a renunciar para conseguirlos. Lo que hace que los responsables y gestores públicos tengan elevados grados de holgura para decidir, sin sentirse excesivamente condicionados por las preferencias de la opinión pública. Las prioridades estratégicas del gobierno, las percepciones de los líderes políticos y de los gestores de la ayuda y el predominio de intereses domésticos parecen ser factores mucho más influyentes.

Esta forma de conformar la opinión tiene dos consecuencias relevantes: en primer lugar, abre espacio a la existencia de inconsistencias en el juicio público: por ejemplo, expresar apoyo genérico a la ayuda y, al tiempo, revelar notable escepticismo acerca de su eficacia; y en segundo lugar, otorga a los gestores un amplio espacio de discrecionalidad, dado lo genérico (y desinformado) del apoyo público. Esta última consecuencia se ve fortalecida por el rango menor que la ayuda ha tenido en el seno de las políticas públicas. Como consecuencia, no ha sido preciso generar consenso entre los principales partidos políticos, ni tampoco in-

formar o rendir cuentas a la ciudadanía. De este modo, los vínculos entre el Estado y la sociedad se han caracterizado por ser extremadamente débiles. La única conexión entre la opinión pública y la actuación del Estado han sido las ONGD. Un número reducido de organizaciones de la sociedad civil han jugado un papel importante como grupo de presión sobre las orientaciones de la política de cooperación. No obstante, la relación se da entre elites – el lobby de la cooperación y los responsables políticos –, sin que la sociedad asuma, en la mayor parte de los casos, más que un papel de mero espectador, ocasionalmente convocado a movilizarse a favor de uno de los dos contendientes.

Es claro que, en los países democráticos, una opinión pública consciente y bien informada sobre las políticas públicas y las cuestiones a las que éstas se dirige es un objetivo deseable *per se*. Más aún, el logro de los ambiciosos objetivos de la política de ayuda: el bienestar y la justicia global, requiere la participación de los ciudadanos del Norte. No obstante, lograr esa sociedad consciente demanda voluntad y empeño: en absoluto es un producto espontáneo de los buenos sentimientos de los ciudadanos. Estos últimos alimentan el apoyo genérico –ese “consenso débil”– que la opinión pública de los países desarrollados otorga a las tareas de ayuda. Pero si lo que se quiere es generar una ciudadanía informada, crítica y responsable es necesario un esfuerzo mucho más intenso y constante de sensibilización, educación y de implicación de la sociedad. Una tarea que excede, con mucho, a lo que hoy realizan el gobierno, los medios e, incluso, las propias ONGD.

Acometer esa tarea permitiría, al tiempo, remediar el “déficit democrático” mantenido, hasta ahora, sobre la política de ayuda. La situación actual en España, en medio de una profunda reforma de la política de cooperación para el desarrollo, puede ser especialmente adecuada. Para ello sería necesario, en primer lugar, que el compromiso manifestado reiteradamente por el gobierno con la cooperación internacional al desarrollo se tradujese en una política de información, transparente y apropiada, sobre las decisiones que se toman, las prácticas que se desarrollan y los resultados que se logran. En segundo lugar, debería concederse más atención a la generación de conciencia ciudadana, otorgando más recursos y esfuerzo a las actividades de sensibilización y educación global: no sólo por parte de las ONGD sino del conjunto de las administraciones. Así mismo,

el estudio más profundo de la opinión pública puede aportar resultados valiosos para definir los programas y mejorar su impacto. Y, finalmente, es obligado trasladar el debate de la cooperación a la esfera política. La discusión pública sobre la ayuda y otras políticas que impactan en el mundo en desarrollo en los Par-

lamentos nacionales permitiría no sólo que los decisores políticos asuman más responsablemente sus decisiones sino, también, contribuir a que la sociedad sea más consciente de aquellas políticas que se desarrollan y mantienen en su nombre.

Referencias bibliográficas

Alemán, C., Trinidad, A. (2001), "Las actitudes solidarias en España" en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales* Número Extra II pp. 117-130, Madrid.
Disponible en <http://www.mtas.es/publica/revista/default.htm>

Almond (1950), *The American People and Foreign Policy*, New York Praeger.

Alonso, J. A. (2003), "Coherencia de políticas y ayuda al desarrollo: el caso español", en J. A. Alonso, V. FitzGerald (eds.), *Financiación del desarrollo y coherencia en las políticas de los donantes*, Ed. Catarata, Madrid.

Alonso, J. A. (2005), "Spanish Foreign Aid: Flaws of an Emerging Framework", en P. Hoebink, O. Stokke (eds.), *Perspectives on European Development Co-operation. Policy and performance of individual donor countries and the EU*, Routledge, London.

Angulo, G. (2004), "La opinión pública española y la Ayuda al Desarrollo", *Working paper* nº 03/04, Instituto Complutense de Estudios Internacionales, Madrid.

Belgian Development Cooperation (2005), "Media and Communication Strategies", *Working paper group C*, European conference on Awareness-Raising and Development Education for North-South Solidarity, Brussels.

Berthélemy, J.C., (2004), "Bilateral donors' interest vs. recipients' development motives in aid allocation: do all donors behave the same?", *Paper* to be presented at the HWWA conference on the Political Economy of Aid, Hamburg.

BOND (2005), *Engaging with Northern Constituencies in 2005 and Beyond- The issues*, BOND.
En <http://www.bond.org.uk/futures/publicfaces.htm>

Cabinet Office (2004), *Personal Responsibility and Changing Behaviour: the state of knowledge and its implications for public policy*, Prime Minister's Strategy Unit, London, Crown copyright.
En www.strategy.gov.uk

Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) (1994), *Política Internacional III Estudio nº 2071* de noviembre de 1993, CIS, Madrid.

Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) (2002), *Política Internacional III Estudio nº 2.446* de febrero 2002, CIS, Madrid.

Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) (2006), *Cooperación y América Latina Estudio nº 2.617* de septiembre 2005, CIS, Madrid.

Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) (2007), *Cooperación y América Latina Estudio nº 2.653* de septiembre 2006, CIS, Madrid.

Chomsky, N., Herman, E. S. (1988), *Manufacturing Consent. The Political Economy of the Mass Media*, Pantheon Books.

Cohen, B. C. (1973), *The Public's Impact on Foreign Policy*, Little Brown, Boston.

Cohen, B. C. (1963), *The Press and Foreign Policy*, Princeton University Press.

Consejo para la Reforma de los Medios de Comunicación de Titularidad del Estado (2005), *Informe para la reforma de los medios de comunicación de titularidad del estado*, Madrid.

Coordinadora de ONG para el Desarrollo (2005), *Informe de la CONGDE sobre el sector de las ONGD*, CONGDE, Madrid.

Coordinadora de ONG (2005a), *Informe de la CONGDE sobre la percepción social de las ONGD; Así nos ven*, CONGDE, Madrid.

- Coordinadora de ONG para el Desarrollo (2006), *Informe de la CONGDE sobre el sector de las ONGD*, CONGDE, Madrid.
- Darnton, A. (2006), "Make poverty History. End of year Notes", from the *Public Perceptions of Poverty Program*, Research & Analysis, London.
- Development Education Association (2005), *Global in the local. What MPs can do to promote understanding of international development issues in their constituencies*, London, en www.dea.org.uk .
- DFID (2000), *Viewing the world. A study of British television coverage of developing countries*, Crown copyright, London.
- DFID and BBC News (2002), *Making Sense of the World. A joint BBC news-DFID study of public perceptions of television news coverage of developing countries*, Crown copyright, London.
- Díaz Nosty, B. (2006), "Repensar la comunicación. La huella es el mensaje", en Fundación Telefónica (2006), *Tendencias '06. Medios de comunicación. El año de la televisión*, Fundación Telefónica, Madrid.
- Díaz Salazar, R. (1995), "La cultura de la solidaridad Internacional en España", *Cuadernos de Cristianisme I Justicia* nº 66, Madrid.
- Edwards, M. (1999), *Futuro en Positivo: La Cooperación al Desarrollo en el siglo XXI*, Intermon Oxfam, Madrid.
- Eurobarometer 46.0, INRA (EUROPE) European Coordination Office (1997), *Development Aid: Building for the future with Public Support*, Eurobarometer, Brussels.
- Eurobarometer 50.1, INRA (EUROPE) European Coordination Office (1999), *Development Aid: Building for the future with Public Support*, Eurobarometer, Brussels.
- Eurobarometre 58.2, The European Opinion Research Group (EORG) (2003), *L'Aide aux Pays en Développement Eurobarometre*, Bruxelles.
- (Special) Eurobarometer 222 / Wave 62.2 – TNS Opinion & Social Development Aid (2005), *Attitudes towards Development Aid*, Eurobarometer, Brussels.
En http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/ebs/ebs_222_en.pdf
- FAO (2001), *Coverage of Third World Issues*, ECHO Research Limited, Surrey.
- Foy, C., Helmich, H. (eds.) (1996), *Public Support for International Development*, OECD Development Centre in collaboration with DAC/DCD, OECD, Paris.
- Foyle, D. (1997), "Public Opinion and Foreign Policy: Elite beliefs as a mediating variable", *International Studies Quarterly*, vol. 41, nº1, pp. 141-169, Oxford, UK.
- Fransman, J., Solignac Lecomte, H. B. (2004), "Mobilising Public Opinion Against Global Poverty", *Policy Insights* nº2, OECD, Paris.
- Fransman, J., Mac Donald, A.L., Mc Donnell, I., Pons-Vignon, N. (2004), "Public Opinion polling and the Millennium Development Goals", *Working Paper* No.238, OECD Development Centre.
- Fundación Carolina (2006), "América Latina y la cooperación internacional en la opinión pública española", *Documento de Trabajo* nº 3, CeALCI – Fundación Carolina, Madrid.
- Gerbner, G. (1996), "The stories we tell", *Media Development*, vol 4, pp. 13-26, WACC.
- Gowing, N. (1997), *Media Coverage: Help or Hindrance in Conflict Prevention?*, Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict, Washington.
- Haut Conseil de la Coopération Internationale (2005), "La sensibilisation de l'opinion publique a la coopération internationale pour le développement", *Note de stratégie*.

Helmich, H. (2001), "Challenges for Global Education Managers", *Statement* made at a Sida, OECD Development Centre, Ireland Aid Informal Experts' Meeting on 25-26 Oct 2001, the Royal Irish Academy, Dublin.

Helmich, H. (2003), "Country Notes: Netherlands", en I. Mc Donnell, H. B. Solignac-Lecomte, L. Wegimont (eds.) (2003), *Public Opinion and the Fight against Poverty*, Development Centre, OECD, Paris.

Intermon Oxfam (2004), *La realidad de la ayuda 2004-2005*, Intermon Oxfam, Barcelona.

Intermon Oxfam (2005), *La realidad de la ayuda 2005-2006*, Intermon Oxfam, Barcelona.

Intermon Oxfam (2006), *La realidad de la ayuda 2006-2007*, Intermon Oxfam, Barcelona.

Jacobs, L. R., Shapiro, R.Y. (1994), "Studying Substantive Democracy", *Political Science and Politics*, Vol. 27, nº1, pp. 9-17, American Political Science Association (APSC), Washington.

Kapuscinsky, R. (2004), *El mundo de (y a través de) los Mass-media*, Papeles de Aula Magna, Universidad de Oviedo, Oviedo.

Larrondo, A. (2006), "Del impacto mediático al olvido: la pérdida de interés noticioso como indicador de la deshumanización de los medios", en *Revista Latinoamericana de Comunicación Social*, 61, II época, enero-diciembre de 2006, La Laguna (Tenerife), en <http://www.ull.es/publicaciones/latina/200612Larrondo.pdf>.

Mc Donnell, I. (2005), "Sensibilisation de l'opinion publique à la solidarité: pratiques de quelques gouvernements de pays membres du CAD/OECD", *Intervention* lors de la Journée d'étude HCCI/DGCID, Centre de Développement de l'OECD, Paris.

Mc Donnell, I., Solignac Lecomte, H. B. (2002), "Public Opinion, and Ally of Development Assistance", *Lecture*, XV Meeting of Latin American and Caribbean Directors.

Mc Donnell, I., Solignac Lecomte, H. B. (2005), "MDGs, Taxpayers and Aid Effectiveness", *Policy Insights*, No. 13, OECD Development Centre, en www.OECD.org/dev/insights.

Mc Donnell, I., Solignac-Lecomte, H. B., Wegimont, L. (2003), "Trends in Public Opinion about International Development Cooperation in OECD Countries: An Overview", en I. Mc Donnell, H. B. Solignac Lecomte, L. Wegimont (eds.) (2003), *Public Opinion and the Fight against Poverty*, Development Centre de la OECD, Paris.

Mc Donnell, I., Solignac Lecomte, H. B., Wegimont, L. (eds.) (2003), *Public Opinion and the Fight against Poverty*, Development Centre de la OECD, Paris.

Ministerio de Asuntos Exteriores (MAE) (2004), *Seguimiento del PACI 2003*, MAE, Madrid.

Ministerio de Asuntos Exteriores (MAE) (2004), *Seguimiento del PACI 2003*, MAE, Madrid.

Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC) (2005), *Seguimiento del PACI 2004*, MAEC, Madrid.

Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC) (2005a), *Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008*, MAEC, Madrid.

Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC) (2006), *Seguimiento del PACI 2005*, MAEC, Madrid, en <http://www.maec.es/es/MenuPpal/Cooperacion+Internacional/La+AOD+española.+Estadísticas>.

North-South Centre of the Council of Europe (2001), *Development Education Building Public Awareness, Deepening Public Knowledge and Increasing Critical Public Support for Development Co-operation*, Sida, OECD Development Centre, Ireland Aid Informal Experts' Meeting on 25-26 Oct 2001, the Royal Irish Academy, Dublin.

North-South Centre of the Council of Europe (2003), *National Structures for the Organization, Support and Funding of Development Education A Comparative Analysis*, North-South Centre of the Council of Europe, Lisboa.

Moisés, J. (2003), "Country Notes: Spain", en I. Mc Donnell, H. B. Solignac Lecomte, L. Wegimont (eds.) (2003), *Public Opinion and the Fight against Poverty*, Development Centre de la OECD, Paris.

OECD (2001), *Citizens as Partners. OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making*, OECD, Paris. En www1.oecd.org/publications/e-book/4201131e.pdf.

OECD (2002), *Development Co-operation Review: Spain*, Development Assistance Committee, OECD, Paris.

OECD (2006), *Development Co-operation Report*, OECD, Paris.

Office for National Statistics (2005), *Public Attitudes towards Development: Knowledge and attitudes concerning poverty in developing countries, 2005*, a report on research using the ONS Omnibus Survey produced on behalf of the Department for International Development, Crown copyright, London.

Olsen, G. R. (2001), "European Public Opinion and Aid to Africa : Is There A Link?", *The Journal of Modern African Studies*, Vol. 39, 4, pp. 645-674, Cambridge University Press.

Olsen, G. R, Carstensen, N., Hoyen, K. (2002), "Humanitarian Crisis: What determines the Level of Emergency Assistance? Media Coverage, Donor Interests and the Aid Business", *Conference Paper*, Conference on Forgotten Humanitarian Crises, Copenhagen, en www.forgottencrises.dk.

Page, I. B., Shapiro, R.Y. (1983), "Effects of Public Opinion on Policy", *American Political Science Review*, vol. 77, nº1, pp. 175-190, Washington.

Paris Declaration on Aid Effectiveness, en www.aidharmonization.org/.

Pérez de Armiño, K., Areizaga, M. (2000), "Medios de comunicación", en *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*, Icaria-HEGOA, en www.dicc.hegoa.efaber.net/listar/mostrar/139.

Pérez Soba, I. (1996), *La juventud española y la cooperación para el desarrollo*, IUDC-UCM y Ediciones La Catarata, Madrid.

Pogge, T. (2005), *La pobreza en el mundo y los derechos humanos*, Ed. Paidós Ibérica, Barcelona.

Program on International Policy Attitudes (2005), *Americans on Addressing World Poverty*, PIPA, Washington, D.C., en www.pipa.org.

Real Instituto Elcano (2005), *Barómetro del Real Instituto Elcano (BRIE) 10ª Oleada*, Resultados de noviembre de 2005, Madrid.

Risse-Kappen, T. (1991), "Public opinion, domestic structure and foreign policy in liberal democracies", *World Politics*, vol. 43, pp. 479-512, The Johns Hopkins University Press, USA.

Robinson, P. (1999), "The CNN effect: can the news media drive foreign policy?", *Review of International Studies*, 25, 301-309, British International Studies Association.

Robinson, P. (2000), "The News Media and Intervention: critical media coverage, policy uncertainty and air power intervention during humanitarian crisis", *Paper for the Political Studies Association-UK 50th Annual Conference*, London.

Roseblum, M. (1996), "Reporting the reality of developing societies", en C. Foy, H. Helmich (eds.), *Public Support for International Development*, OECD Development Centre, Paris.

Sankire, R. (2005), "Behind the image: Poverty and 'development pornography'".

Schindlmayr, T. (2001), "The Media, Public Opinion and Population Assistance: Establishing the Link", en *Journal of International Family Planning Perspectives*, Vol. 27, nº 1, pp. 42-46, Guttmacher Institute, New York.

Smillie, I. (1996), "Mixed messages: Public Opinion and Development Assistance in the 1990s", en C. Foy, H. Helmich (eds.), *Public Support for International Development*, OECD Development Centre, Paris.

Smillie, I., H. Helmich (eds.) (1998), *Public attitudes and International Development Cooperation*, North-South Centre of the Council of Europe & OECD Development Centre, OECD, Paris.

Soroka, S. (2003), "Media, Public Opinion, and Foreign Policy", *Press/Politics*, 8 (1), pp. 27-48, Harvard College.

Stern, M. (1998), "Development Aid: What the Public Thinks", *Working Paper 4*, Office of Development Studies, UNDP/ODS, New York, www.undp.org/ods/pdfs/dev-aid-what-public.pdf .

Sutton, R. (1999), "The policy process: an overview", *Working paper 118*, Overseas Development Institute, London.

VSO (2001), *The Live Aid Legacy. The developing world through British eyes. A research report*, Directions research& marketing, London.

Yankelovich, D. (1996), "Public Judgement on Development Aid", en C. Foy, H. Helmich (eds.), *Public Support for International Development*, OECD Development Centre, Paris.

Últimos títulos publicados

WORKING PAPERS

- WP 03/07 Angulo, Gloria: *Opinión pública, participación ciudadana y política de cooperación en España.*
- WP 02/07 Luengo, Fernando; Álvarez, Ignacio: *Integración comercial y dinámica económica: España ante el reto de la ampliación.*
- WP 01/07 Álvarez, Isabel; Magaña, Gerardo: *ICT and Cross-Country Comparisons: A proposal of a new composite index.*
- WP 05/06 Schünemann, Julia: *Cooperación interregional e interregionalismo: una aproximación social-constructivista.*
- WP 04/06 Kruijt, Dirk: *América Latina. Democracia, pobreza y violencia: Viejos y nuevos actores.*
- WP 03/06 Donoso, Vicente; Martín, Víctor: *Exportaciones y crecimiento en España (1980-2004): Cointegración y simulación de Montecarlo.*
- WP 02/06 García Sánchez, Antonio; Molero, José: *Innovación en servicios en la UE: Una aproximación a la densidad de innovación y la importancia económica de los innovadores a partir de los datos agregados de la CIS3.*
- WP 01/06 Briscoe, Ivan: *Debt crises, political change and the state in the developing world.*
- WP 06/05 Palazuelos, Enrique: *Fases del crecimiento económico de los países de la Unión Europea-15.*
- WP 05/05 Leyra, Begoña: *Trabajo infantil femenino: Las niñas en las calles de la Ciudad de México.*
- WP 04/05 Álvarez, Isabel; Fonfría, Antonio; Marín Raquel: *The role of networking in the competitiveness profile of Spanish firms.*
- WP 03/05 Kausch, Kristina; Barreñada, Isaías: *Alliance of Civilizations. International Security and Cosmopolitan Democracy.*
- WP 02/05 Sastre, Luis: *An alternative model for the trade balance of countries with open economies: the Spanish case.*
- WP 01/05 Díaz de la Guardia, Carlos; Molero, José; Valadez, Patricia: *International competitiveness in services in some European countries: Basic facts and a preliminary attempt of interpretation.*

POLICY PAPERS

- PP 02/07 Czaplíńska, Agata: *Building public support for development cooperation.*
- PP 01/07 Martínez, Ignacio: *La cooperación de las ONGD españolas en Perú: hacia una acción más estratégica.*
- PP 02/06 Ruiz Sandoval, Erika: *Latinoamericanos con destino a Europa: Migración, remesas y codesarrollo como temas emergentes en la relación UE-AL.*
- PP 01/06 Freres, Christian; Sanahuja, José Antonio: *Hacia una nueva estrategia en las relaciones Unión Europea – América Latina.*
- PP 04/05 Manalo, Rosario; Reyes, Melanie: *The MDGs: Boon or bane for gender equality and women's rights?*
- PP 03/05 Fernández, Rafael: *Irlanda y Finlandia: dos modelos de especialización en tecnologías avanzadas.*
- PP 02/05 Alonso, José Antonio; Garcimartín, Carlos: *Apertura comercial y estrategia de desarrollo.*
- PP 01/05 Lorente, Maite: *Diálogos entre culturas: una reflexión sobre feminismo, género, desarrollo y mujeres indígenas kichwuas.*