



COOPERACIÓN ESPAÑOLA: DE LOS LÍMITES ESTRUCTURALES A LA IRRELEVANCIA POLÍTICA¹

PABLO J. MARTÍNEZ OSÉS E IGNACIO MARTÍNEZ
SECRETARÍA TÉCNICA DE LA PLATAFORMA 2015 Y MÁS²

1. UN CONTEXTO INTERNACIONAL EN CAMBIO

A) CAMBIOS EN LA AGENDA INTERNACIONAL DE DESARROLLO: DE LA AYUDA A LA COHERENCIA DE POLÍTICAS

Con la celebración del *Forth High Level Forum* (HLF4) en Busan (Corea del Sur) a finales de noviembre de 2011, se confirma la voluntad de estructurar una serie de cambios fundamentales en la arquitectura del sistema internacional de ayuda. La primera década del siglo XX habrá de recordarse como el tiempo en que un sistema de ayuda internacional se vio desbordado desde distintos frentes: la *securitización* de la ayuda como respuesta política tras los atentados del 11-S (Sanahuja, 2005), el aumento de los flujos privados en la financiación para el desarrollo, la aparición de nuevas formas de cooperación y de donantes emergentes —cooperación Sur-Sur y Triangular (SST) — dan como resultado una creciente complejidad en el sistema de ayuda (Kharas, 2010: 302) reforzándose las tendencias de la proliferación de donantes y la fragmentación de la ayuda como dificultades (Sanahuja, 2007: 89), aunque conserve como rasgos estructurales la discrecionalidad y la voluntariedad, como vienen a ratificar los muy deficientes resultados que arroja la primera evaluación, tras cinco años, de los indicadores de la Agenda de Acción de Accra (AAA), puesto que de los trece medidos sólo se ha alcanzado uno y sólo otros siete presentan algunos avances moderados (OCDE, 2011: 20, y Kharas, 2011: 3).

El proceso marcado por la Declaración de París no presenta buenos resultados en su propósito de orientar las prácticas de la ayuda hacia los resultados de desarrollo, aumentando la eficacia de una política mediante la asunción voluntaria de principios que transforme un sistema que sigue mostrando un carácter *donor driven*, en el que la condicionalidad impuesta por los donantes sigue sin ser superada. Los problemas de eficacia del sistema de ayuda se derivan precisamente de su naturaleza voluntaria, diversa y desregulada (Alonso, 2006 y Sanahuja, 2007), por lo que no debería extrañar que la recomendación de asumir voluntariamente una serie de modificaciones, en un tiempo marcado por la proliferación de nuevos do-

¹ Este texto es una revisión y actualización del artículo "Los límites estructurales de la cooperación española: expansión, anomia y caída", publicado en *Tempo Exterior*, nº24, en junio de 2012.

² Pablo J. Martínez Osés es el Secretario Ejecutivo de la Plataforma 2015 y más. Ignacio Martínez es el Responsable de estudios de la Plataforma 2015 y más.



nantes que además no se consideran implicados por la arquitectura ni el discurso oficial, poco han logrado reestructurar la naturaleza del sistema. No en vano al fin y al cabo el sistema de ayuda internacional bien puede considerarse un subsistema del sistema internacional que presenta un proceso de difusión y redistribución del poder propiciado por la globalización que no puede seguir caracterizándose desde una óptica estatocéntrica ni desde una concepción del poder parcial y limitada al poder económico o militar, sino que exige un análisis centrado en las estructuras del poder y por lo tanto que permita aprehender lo que trae consigo la transnacionalización y la globalización en distintos ámbitos (Sanahuja, 2008: 68), también en el sistema de ayuda. Se trata de un buen ejemplo de difusión y desplazamiento del poder hacia actores no estatales y mercados.

Desde esta perspectiva la Declaración *Final de Busan* (OCDE, 2001b) pretende fundar una nueva alianza, más amplia e inclusiva que logre comprometer tanto a actores estatales *extra-CAD* como a los nuevos actores no estatales cuya irrupción en el sistema es innegable: el sector privado transnacional y la nueva filantropía privada. Pero para eso es preciso reconocer que el desarrollo puede requerir diversos modelos alternativos más que un solo modelo al que procurar tender homogéneamente, lo que además de debilitar los compromisos globales de la declaración (Kharas, 2011: 2) exige reconfigurar tanto las prioridades del sistema como los mecanismos de seguimiento. Respecto del nuevo enfoque la declaración recoge la necesidad de pasar de un enfoque centrado en la eficacia de la ayuda a uno más amplio que incorpore la eficacia en el desarrollo (OCDE, 2011b: 9), quedándose a medio camino respecto a un enfoque de coherencia de políticas para el desarrollo que hubiera exigido un mayor grado de definición respecto de qué acciones son congruentes y cuáles no en función de sus impactos en un desarrollo caracterizado por su transnacionalización, análisis que permitiría garantizar una acción coordinada y eficiente para promover el desarrollo a escala global (Millán, 2011: 160), lo que exige contemplar la acción colectiva como algo más que un agregado de acciones.

Pero la profunda crisis económica, que afecta especialmente a los donantes tradicionales, supone un elemento de este contexto también fundamental que explica cómo se apuntan, a partir de Busan, un intento de reconfiguración del concepto de desarrollo —mucho más directamente vinculado al crecimiento económico y menos exigente en materia de derechos y de gobernanza— y de la reconsideración del espacio que será propio para la ayuda internacional —cuyo principal rol se describe como catalizador del desarrollo— (OCDE, 2011b: 9 y Kharas, 2011: 2). Así el sistema de ayuda, no habiendo logrado reconfigurarse a sí mismo a partir del proceso de mejora de la eficacia y la calidad de la ayuda, parece encontrarse ante un determinante cambio de orientación en el rol que juega en el sistema internacional, en el que muy bien puede perder parte de su capacidad normativa. La propuesta de futuro emanada de Busan parece querer transfor-



mar la incapacidad del sistema de superar los obstáculos derivados de su naturaleza, mediante el reconocimiento de diversos —y probablemente no muy congruentes entre sí— consensos representativos de grupos de países y actores que compartan una misma visión sobre la cooperación y el desarrollo —*like minded*— sobre los que se articularán los diferentes *building blocks*. El acuerdo general se ceñirá a algunos compromisos en materia de transparencia y coordinación.

La gradual desaparición del *Working Party on Aid Effectiveness* (WP-EFF) acordada en Busan y fechada para junio de 2012, deberá dejar espacio para la generación de nuevos canales e indicadores que se encargarán del seguimiento de la nueva alianza global para el desarrollo. La incorporación del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para que, junto con la OCDE, sirvan de apoyo técnico a la generación de lo que pretende ser la nueva arquitectura institucional para el desarrollo, puede servir al menos para que este proceso no caiga en la tentación de obviar los trabajos puestos en marcha para la definición de la nueva agenda post-2015. Aunque también puede suceder que la influencia sea a la inversa, y que una visión aligerada del desarrollo, centrada en los procesos de liberalización comercial y crecimiento económico impida alcanzar acuerdos sobre el abordaje de los derechos humanos, de la inequidad y la insostenibilidad ambiental en la configuración de la nueva agenda.

B) CAMBIOS EN LA EVOLUCIÓN DE LA AOD MUNDIAL: ¿NUEVA TENDENCIA?

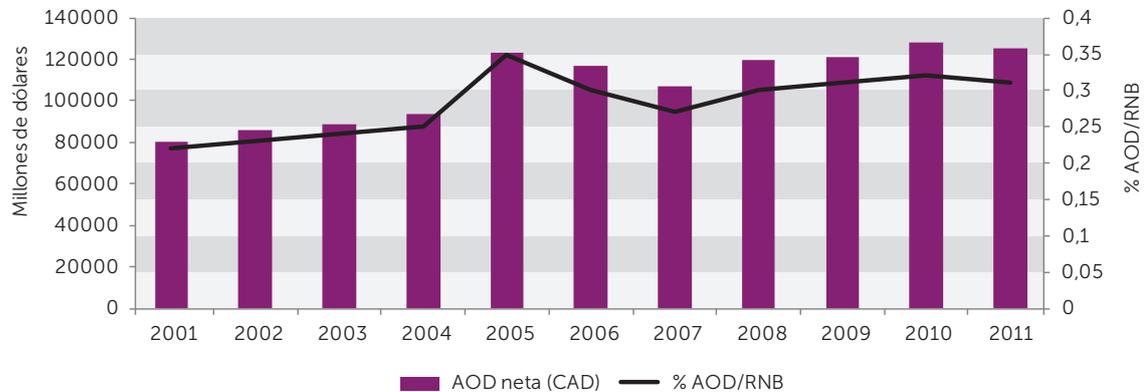
Si el cambio de discurso dominante producido en la agenda de desarrollo se ha evidenciado, en buena medida, como una respuesta rápida al contexto de crisis económica y financiera, el impacto de esta crisis en la financiación del desarrollo a través de los flujos de ayuda oficial al desarrollo no ha sido tan inmediata.

De hecho, el año 2011 ha sido el primer año, desde que iniciara la crisis económica y financiera en 2008, en el que la AOD del conjunto de los socios del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) ha disminuido tanto en términos absolutos como en términos relativos. Así, la AOD neta mundial que ascendió hasta los 128.492 millones de dólares en 2010, se redujo hasta los 125.060 millones de dólares en 2011 (contabilizada a precios de 2010). En cuanto al esfuerzo promedio de los países socios del CAD en materia de AOD —medido este en relación a la Renta Nacional Bruta (RNB)— descendió desde el 0,32% en el año 2010 al 0,31% en 2011, lo que significa volver a un promedio similar al del año 2008, promedio que, en cualquier caso, está muy alejado de los compromisos adoptados por los países donantes.



Gráfico 1.

Evolución de la AOD neta del CAD (precios constantes de 2010) y del %AOD sobre RNB (2011-2011)



Fuente: CAD/OCDE

Los datos mostrados revelan el comportamiento promedio de los donantes que no parece, hasta el momento, haberse visto significativamente alterado por el contexto económico. Más allá de esta mirada general, sin embargo, sí se observan respuestas diferenciadas en relación a la AOD de los diferentes países del CAD. Concretamente, en el año 2011, de los 23 países socios del CAD, siete aumentaron su AOD respecto a 2010 y 16 la redujeron (cuadro 1). En términos generales no se observan fuertes reacciones en el actual contexto traducidas en elevados aumentos o descensos de la AOD a excepción de contados países, como Italia, que aumentó en 2011 su AOD en un 33% respecto al año anterior o Grecia y España, que la redujeron en un 39,3% y un 32,7% respectivamente. Pero porcentajes similares en la reducción de estos países suponen caídas en términos absolutos muy distintas. Los casi dos mil dólares de reducción de la cooperación española suponen más de la mitad de la caída total del conjunto del CAD.



Cuadro 1:

Evolución de la AOD de los países del CAD 2010-2011

	AOD total 2010		AOD total 2011		Esfuerzo 2010		Esfuerzo 2011	
	Mill. dólares	Ranking	Mill. dólares	Ranking	%AOD/RNB	Ranking	%AOD/RNB	Ranking
Estados Unidos	30.353	1	30.086	1	0,21%	19º	0,20%	19º
Reino Unido	13.053	2	12.951	3 (-1)	0,57%	7º	0,56%	6º (+1)
Alemania	12.985	3	13.746	2 (+1)	0,39%	13º	0,40%	12º (+1)
Francia	12.915	4	12.195	4	0,50%	10º	0,46%	10º
Japón	11.021	5	9.829	5	0,20%	20º	0,18%	21º (-1)
Holanda	6.357	6	5.950	6	0,81%	5º	0,75%	5º
España	5.949	7	4.007	11 (-4)	0,43%	11º	0,29%	15ª (-4)
Canadá	5.029	8	4.930	8	0,34%	14º	0,31%	14º (+1)
Noruega	4.580	9	4.197	9	1,10%	1º	1%	2º (-1)
Suecia	4.533	10	5.008	7 (+3)	0,97%	3º	1,02%	1º (+2)
Australia	3.826	11	4.044	10 (+1)	0,32%	15º	0,35%	13º (+2)
Bélgica	3.004	12	2.605	14 (-2)	0,64%	6º	0,53%	7º (-1)
Italia	2.996	13	3.987	12 (+1)	0,15%	22º	0,19%	20º (+2)
Dinamarca	2.871	14	2.803	13 (+1)	0,91%	4º	0,86%	4º
Suiza	2.300	15	2.604	15	0,40%	12º	0,46%	11º (+1)
Finlandia	1.333	16	1.275	16	0,55%	8º	0,52%	8º
Austria	1.208	17	1.036	18 (-1)	0,30%	16º	0,27%	18º (-2)
Corea	1.174	18	1.242	17 (+1)	0,12%	23º	0,12%	22º (+1)
Irlanda	895	19	867	19	0,52%	9º	0,52	9º
Portugal	649	20	630	20	0,29%	17º	0,29%	15º (+1)
Grecia	508	21	308	23 (-2)	0,17%	21º	0,11%	23º (-2)
Luxemburgo	403	22	381	21 (+1)	1,05%	2º	0,99	3º (-1)
Nueva Zelanda	342	23	379	22 (+1)	0,26%	18º	0,28%	17º (+1)
CAD	128.492		125.060		0,32%		0,31%	

Fuente: CAD/OCDE

El caso español es, sin duda, uno de los más llamativos, ya que supone un descenso significativo en un hipotético ránking de donantes en el que, tras años de creciente importancia, pierde más puestos que ningún otro país. Más allá de la comparativa a partir de las cifras, comportamientos como el de España constituyen alguno de los escasos ejemplos de repliegue intrafronterizo en la configuración de las prioridades. A pesar de las dificultades de la economía española este tipo de decisiones no parecen justificables por las exigencias de reducción del déficit (Martín, 2012)³, ni son las más

³ En un artículo de reciente aparición Martín Carretero defiende que se podrían haber mantenido las cifras anteriores de AOD neta elevando el componente reembolsable de la misma hasta el 26% sin generar gran impacto en déficit. Más allá del cálculo sobre el impacto en



adecuadas para abordar una salida mancomunada a los problemas globales del desarrollo. Por el contrario, se trata de opciones —denominadas como “escapistas” o de *free rider* (Sanahuja, 2007:88)— que suponen un obstáculo, más grande en la medida que más países las reproducen, para avanzar en el cumplimiento de compromisos en materia de cantidad y de calidad de la ayuda, así como para la construcción de un proceso de gobernanza global.

2. LUCES Y SOMBRAS DE UN CICLO POLÍTICO EN DOS CONTEXTOS ECONÓMICOS (2004-2011)

A) EL CICLO EXPANSIVO: 2004-2008

Desde el año 2004 hasta el 2008 la política de cooperación española vivió uno de sus momentos más relevantes caracterizado por una evolución sin precedentes desde que iniciara su andadura a principios de los años ochenta del pasado siglo⁴. En este periodo, que podríamos denominar como el ciclo expansivo de la cooperación española, la política evolucionó y se asentó sobre, al menos, cuatro dimensiones que a continuación tan solo se apuntarán.

La primera de ellas es la dimensión cuantitativa, que en el citado periodo creció de manera significativa, llegando prácticamente a triplicarse entre el año 2003 y 2008. En concreto, la AOD española que en 2004 era de 1,985 millones de euros se incrementó hasta los 4.761 millones de euros en 2008, lo que significó un notable aumento en términos relativos, al pasar del 0,24% de la RNB en 2004 al 0,48% en 2008 (gráfico 2).

Una segunda dimensión en la que a partir del año 2004 se produjo un salto cualitativo que vino a respaldar el ciclo expansivo de la cooperación española fue la discursiva. El incremento de la AOD fue a su vez el resultado de un impulso político que se plasmó en una renovación del discurso, desde las posiciones basadas en el realismo político que caracterizaron a anteriores periodos de la política de cooperación, hacia una matriz de corte multilateral en materia de acción exterior (Sanahuja, 2007b: 40-41), que nutrió doctrinalmente a la cooperación española a partir de posicionamientos cosmopolitas. Resultado de esta visión, el ciclo expansivo se caracterizó por la asunción de los compromisos internacionales consensuados en la

déficit esa opción, además de ilegal puesto que existe un límite en la Ley 36/2010 del 5% de reembolsable sobre el total, comporta muchos riesgos por diferentes motivos que mencionamos más adelante (Martín, 2012).

⁴ Para un análisis en mayor profundidad de la cooperación española en este periodo véase Sanahuja (2008).



agenda internacional de desarrollo, en esos momentos protagonizada por los Objetivos de Desarrollo del Milenio, cuyas mejores expresiones en la cooperación española fueron elevar el peso relativo de los fondos destinados a Servicios Sociales Básicos (SSB) y a los Países Menos Avanzados (PMA), ampliar notablemente la apuesta multilateral y reducir el componente comercial que tan importante había sido tradicionalmente en la ayuda española (Martínez, P., 2012: 40).

Una tercera dimensión relevante para la consolidación de la política española de cooperación fue la institucional, para la que también fue funcional la adopción de los consensos internacionales, esta vez ejemplificados por la Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda. A pesar de las limitaciones de la reforma del sistema de cooperación iniciada en el año 2004 (Martínez y Martínez, 2011: 48-51), en el periodo expansivo se inició, con la creación de la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE), una reforma institucional que también contempló una reforma de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). La reforma, aunque inacabada e incapaz de dar respuesta a algunas de las principales exigencias que una política de cooperación de calidad requiere —como articulación de los diferentes actores, el aumento de las capacidades para una correcta gestión, la puesta en marcha de un sistema de gestión de la información o un uso sistemático de la evaluación— ha supuesto algunos avances para la cooperación española: un aumento en la capacidad de planificación, una mayor capacidad de análisis y elaboración de posicionamientos estratégicos o un mejor —aunque claramente insuficiente— reparto de tareas entre los diferentes actores del sistema.

Una cuarta dimensión fundamental en la explicación del ciclo expansivo de la cooperación española fue el elevado consenso social que suscitó durante los primeros años del gobierno de Zapatero. Este consenso se consumó de manera evidente entre el Gobierno y una amplia mayoría del sector de las ONGD y lo hizo por varias razones: la normalización de las relaciones a partir de la vuelta a la designación por parte de las propias ONGD de sus representantes en el Consejo de Cooperación, el nuevo marco de financiación impulsado en 2005 o el amplio proceso de consulta abierto para la elaboración del Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008 (OCDE, 2007: 10). En este sentido puede afirmarse que el consenso en materia de cooperación para el desarrollo estaba construido con anterioridad y que el gobierno de Zapatero supo ver una ventana de oportunidad para explotar en reconducir la posición española en materia de desarrollo internacional, dado el alejamiento que del mismo se había producido en la última legislatura de Aznar (2000-2004) con medidas impopulares de ruptura de dicho consenso como la participación en la guerra de Irak, la antidemocrática reforma del Consejo de Cooperación o la negativa a emprender la hoja de ruta que establecía la mejora de la cantidad y la calidad de la cooperación (Iglesia-Caruncho, 2011: 26).



De esta manera, apoyada en estas dimensiones la cooperación española iniciaba una progresión tendente hacia la convergencia con la agenda internacional de desarrollo. Sin embargo, como se evidenciaría en los últimos años del periodo 2004-2011 y con mayor crudeza en los primeros pasos tras el cambio de gobierno, el ciclo expansivo no logró asentar con solidez los aspectos fundamentales de la política de cooperación para el desarrollo española.

B) LOS LÍMITES ESTRUCTURALES EN EL PERIODO 2009-2011

En el año 2009 la AOD española comenzó a descender a partir del máximo alcanzado en el año 2008 (gráfico 2, pág. 12). Las razones de este descenso, y con él el aplazamiento y reprogramación del objetivo del 0,7%, no se explican sólo por los ajustes fiscales centrados en la reducción del gasto público, como muestra el hecho de que con anterioridad al giro económico asumido y anunciado por Zapatero en mayo de 2010, la progresión de la AOD ya se había detenido. Varios hechos muestran que el ciclo expansivo se había agotado, sin lograr superar los conflictos de visiones e intereses que están presentes en la cooperación española desde sus inicios y que constituyen sus principales límites estructurales.

Si algo ha caracterizado a la cooperación española durante los últimos ocho años ha sido la generación de una brecha entre las dimensiones normativa y positiva. La ampliación de las capacidades en materia doctrinal y de planificación ha estado acompañada por una insuficiente implementación de algunos propósitos planificados. En cierto modo durante todo el periodo se han producido improvisaciones que no sólo han impedido centrar los esfuerzos en los procesos que habían sido planificados como esenciales, sino que han contribuido a modificar el perfil de la cooperación española en otras direcciones. Esto ya sucedió en 2006 con las respuestas que el gobierno dio a la crisis mediática originada por causa de la inmigración ilegal —conocida como la “crisis de los cayucos”— en la que se instrumentalizó la AOD al servicio de las políticas de control migratorio, que estuvo presente en la creación del Plan África (Sanahuja, 2007b: 41), lo que suponía una modificación de lo previsto en el Plan Director 2005-2008. De igual forma durante el último periodo correspondiente al Plan Director 2009-2012, con motivo de la reforma legal del FAD y aprovechando la ventana de oportunidad de mantener el esfuerzo en materia de AOD sin aumentar el déficit que proporcionaban las nuevas modalidades de cooperación reembolsable, esta ha alcanzado en los años 2010 y 2011 hasta un 15% de la AOD, presentando ya señales de lo que puede denominarse un cambio de paradigma de desarrollo en la cooperación española más vinculado a la idea de crecimiento económico y al protagonismo del sector privado (Fresnillo y Gómez-Olivé, 2012: 132). Así puede explicarse que al final del periodo, en 2011, se hayan revertido ya algunas de las tendencias



mejor valoradas en sus inicios, como la reducción significativa de la proporción de fondos invertidos en servicios sociales —lo planificado para 2011 ya regresó al nivel de 2004—, o como sucede a partir del anuncio de recorte de mayo de 2010, haciéndolo recaer casi por completo en la planificación de 2011 en el componente multilateral que constituyó, como se indicara, una apuesta señera al inicio del ciclo.

De igual forma que las improvisaciones mencionadas suponen en cierto modo invasiones de intereses ajenos al desarrollo por parte de otras políticas en la política de cooperación, esta no lograría avanzar lo suficiente en los aspectos esenciales de la reforma de su arquitectura, instrumentos y capacidades, como se ha puesto de manifiesto tras la reforma del Estatuto de la AECID, en la del FAD, en la escasa implementación del ámbito estratégico de la Coherencia de Políticas para el Desarrollo y en la incapacidad para concentrar de forma efectiva, geográfica y sectorialmente las prioridades de la política.

La reforma de la AECID embarrancó entre intereses corporativos y burocráticos puesto que fue elaborada, no desde la perspectiva de crear una nueva carrera profesional especializada en cooperación y desarrollo y modificar sustancialmente la cultura organizativa de la Agencia, sino que fue negociada con sindicatos y diplomáticos, que representaban desde dos ópticas diferentes precisamente el monopolio de lo establecido que había que superar (Martínez y Martínez, 2011: 49). Esta es la razón fundamental de que cuatro años después de aprobado el Estatuto uno de los principales desafíos de la Agencia siga esperando verse resuelto a juicio de quien fue responsable de la reforma: el relativo a la incorporación de recursos humanos especializados, esenciales para desarrollar efectivamente sus propósitos (Iglesia-Caruncho, 2011: 16).

Respecto a la reforma del FAD puede analizarse como un ejemplo significativo de cómo los conflictos de intereses entre los departamentos de economía y de exteriores de un mismo gobierno acaban por diseñar propuestas basadas en el principio salomónico del reparto, sin atender a las contradicciones que de ello resultará para la política de desarrollo del conjunto del gobierno, que es lo mismo que supeditar los intereses propios del desarrollo y de sus impactos en los diferentes países a los intereses nacionales, sean éstos comerciales o diplomáticos (Martínez Osés, 2012: 61). No es éste el único caso en el que la política de cooperación al desarrollo se encuentra asfixiada entre la política económica o comercial y la política exterior. Los escasísimos avances en el desarrollo de la Coherencia de Políticas para el Desarrollo (CPD) que fue establecido como un ámbito estratégico en el Plan Director 2009-2012, fundamental para avanzar de una política de cooperación hacia una verdadera política de desarrollo, han encontrado múltiples obstáculos, tal vez el principal una visión no compartida entre los departamentos de gobierno sobre lo que puede considerarse



desarrollo y por lo tanto coherencia de políticas con el mismo (Millán et al, 2012)⁵.

Cabe también mencionar entre los límites estructurales para la consolidación de una política de cooperación, las razones con que se explica la mostrada incapacidad de cumplir sus compromisos por parte de la mayoría de los países donantes. Después de cuarenta años de reiteración del compromiso del 0,7% merece la pena plantear algunas reflexiones en estas páginas, puesto que la denuncia basada en la escasa voluntad política de los gobiernos no es suficiente para explicar porqué, a pesar de reiterar una vez tras otra su compromiso, los gobiernos incumplen sistemáticamente esta obligación. En este sentido, es interesante situar la cuestión presupuestaria en el marco de las disputas intragubernamentales por la distribución de unos recursos limitados. Aumentar la AOD supondría reducir otras partidas. Y en esta dura competición es donde los sistemas de ayuda al desarrollo carecen de capacidades para luchar por una cuota mayor en el reparto. En el ámbito corporativo de la administración ya se ha comentado que ni diplomáticos ni técnicos comerciales consideran la AOD como una prioridad en sí misma, sino que la observan más bien como unos recursos de relativamente fácil instrumentalización a favor de sus respectivos intereses. Por otro lado, tampoco sus clientes potenciales forman parte de la arena política doméstica (ni siquiera son contribuyentes ni votantes) ni los grupos de interés (ONGD, consultorías y otros contratos de servicios) tienen una fuerza comparable a la influencia que pueden ejercer otros grupos de interés que pugnan por la distribución del presupuesto (Alonso, 2012: 8).

Por último debe hacerse una mención derivada de lo que más arriba hemos denominado el consenso social y el apoyo ciudadano a la política de cooperación. Durante este periodo las ONGD parecen haber convivido excesivamente prisioneras del carácter expansivo del primer ciclo, en tanto que han prestado más atención al refuerzo de sus estructuras desde una óptica más orientada a la gestión que a la participación en la política, lo que ha sido caracterizado como un proceso de desnaturalización cuyos efectos han reducido su capacidad como actor político (Plataforma 2015 y más, 2011: 70-76). Además, la cuestión relacionada con la progresiva incorporación del sector privado en el ámbito de la cooperación mediante diferentes novedades instrumentales como las Alianzas Público Privadas (APP) y la concesión de subvenciones para cooperación a las fundaciones empresariales, han generado posicionamientos diversos ante esta nueva realidad. Así las ONGD han perdido espacio político y cuando han reaccionado a los recortes anunciados por Zapatero en mayo de 2010, o ante la aprobación de la Comisión de Cooperación del Congreso del Informe

⁵ Esta cuestión quedó claramente reflejada en el dictamen que el Consejo de Cooperación realizó sobre el Informe sobre Coherencia de Políticas de la Administración General del Estado - Periodo 2010.



sobre las perspectivas de la cooperación en septiembre de 2011⁶, con que aligeran y reducen la hoja de ruta de la política de cooperación, sus posiciones apenas han sido publicadas, y mucho menos han constituido un llamamiento a la movilización. El restablecimiento del diálogo entre los responsables políticos y las ONGD en el inicio del ciclo al que se hacía referencia ha situado a las ONGD mucho más cerca de los espacios de interlocución política especializada que de las bases sociales en las que fundamentan su legitimidad como actor político.

En definitiva, el ciclo ha puesto de manifiesto que difícilmente pueden realizarse los ambiciosos planes y estrategias que señala la hoja de ruta consensuada para la política de cooperación española si no se vencen las dificultades corporativas y burocráticas esenciales. La dependencia orgánica de la política exterior parece haber mostrado sus límites. Ni ha logrado vencer las interferencias e instrumentalizaciones de otras políticas en la política de cooperación, ni ha logrado avanzar en la tarea de informar al conjunto de políticas gubernamentales en función de los criterios de desarrollo. Ambos recorridos son esenciales para dotar a España de una política de desarrollo eficaz, coherente y comprometida con los nuevos tiempos, marcados por las interdependencias características del proceso de globalización y en los que las visiones más conservadoras y estrechas sobre los desafíos globales amenazan con imponerse sobre las propuestas de una gobernanza democrática global. Ambos recorridos, además, demandan un incremento sustantivo de las capacidades del sistema de cooperación para que pueda asumir el liderazgo en la construcción de la política de desarrollo del conjunto de la acción gubernamental.

3. LA SITUACIÓN ACTUAL: ALEJÁNDOSE DE LA VISIÓN COSMOPOLITA

A) EL DESCENSO DE LA AOD: HACIA LA IRRELEVANCIA DE LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN

En el momento de elaborar este artículo todavía no ha transcurrido un año desde que se inició la legislatura del actual Gobierno, aunque a la vista de los presupuestos generales aprobados por el mismo para 2012 y 2013⁷, y con el conocimiento del contenido de los nuevos marcos de planificación

⁶ Informe de la Subcomisión para el estudio de las perspectivas de la cooperación internacional para el desarrollo española, aprobado el 22 de septiembre de 2011.

⁷ Los Presupuestos Generales del Estado para 2013, se encuentran actualmente en situación de Anteproyecto de Ley aprobado por el Consejo de Ministros el 27 de septiembre de 2012, pendientes aún del trámite parlamentario.

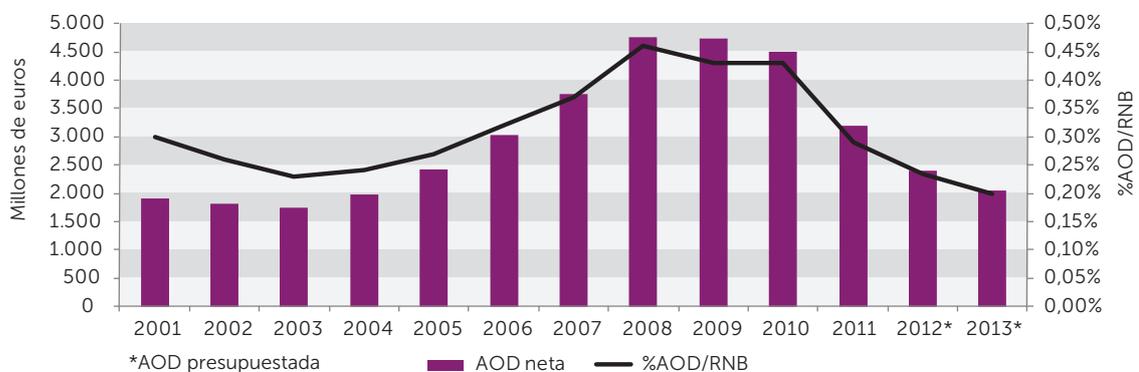


—el PACI 2012 y el Plan Director 2013-2016⁸—, parecen ofrecerse datos suficientes para interpretar los criterios sobre los que gravitarán las directrices ya anunciadas en materia de acción exterior y cómo encajará la política de cooperación en esta. A pesar del escaso tiempo transcurrido se puede afirmar por varios motivos que los pasos dados marcarán significativamente el futuro a medio plazo de esta política en la medida que la alejan de la visión cosmopolita.

El movimiento más contundente que se ha producido en esta dirección hasta el momento es la reducción, sin precedentes, de la AOD española que, una vez aprobado el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2012⁹, ha acusado un descenso que la sitúa en niveles similares a los del año 2004 en términos absolutos y a los del año 1992 en términos relativos. Tras este recorte, la AOD española presupuestada en 2012 desciende hasta los 2.407,07 millones de euros¹⁰. El Anteproyecto de Ley de Presupuestos para 2013 profundiza la abrupta caída de la AOD, hasta los 2.048,92 millones de euros que supondrán el 0,20% sobre la RNB.

Gráfico 2.

Evolución de la AOD española 2001-2013 (AOD total y % sobre RNB)



Fuente: PACI Seguimiento y Anteproyecto de Ley sobre PGE

El presupuesto de 2012 se reparte de manera mayoritaria entre tres ministerios: el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC), en el que

⁸ Actualmente en fase de elaboración, aunque ya es pública la denominada versión 2.0, que según afirma el Gobierno ya incorpora los consensos de los diferentes departamentos ministeriales implicados.

⁹ Aprobado en Consejo de Ministros el día 30 de marzo de 2012.

¹⁰ Los datos ofrecidos en esta sección relativos a la AOD española en 2012 han sido obtenidos de la versión preliminar del PACI 2012 de 18 de abril de 2012 presentando en el Pleno del Consejo de Cooperación y de la rectificación del Marco Presupuestario PACI 2012-Válido a 24 de abril de 2012.



recae el 45,36%, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, en el que recae el 38,38% y el Ministerio de Economía y Competitividad, con una dotación presupuestaria del 13,76%¹¹. Para 2013 el peso relativo del MAEC en la distribución de AOD seguirá cayendo hasta el 36,38%. Así pues, estos tres ministerios asumen el 97,5% de la AOD de la Administración General del Estado —98,85% en 2013—. En el caso del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas la práctica totalidad de los 781,19 (concretamente el 99,9%) se destinan a contribuciones a la Unión Europea, que para 2013 alcanzan los 841,19 millones de euros. En cuanto a la AOD presupuestada por parte del Ministerio de Economía y Competitividad, en 2012 alcanza la cifra total de 280 millones de euros, que desciende en 2013 hasta los 243,04. En ambos casos esta cifra corresponde en su mayor parte a las contribuciones a las Instituciones Financieras Internacionales (IFI)¹² y el resto a la estimación realizada por condonación de Deuda Externa.

En el periodo 2011-2013 se habrá producido un descenso del 63,5% de los fondos gestionados por el MAEC, pasando de 2.041,63 en 2011 a 745,32 millones de euros en 2013 (Cuadro 1). Sin embargo, desagregando el presupuesto del MAEC por instituciones gestoras e instrumentos se puede apreciar una desigual evolución de los mismos. Tanto en 2012 como en 2013 la mayor parte de la partida del MAEC recae entre la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI) y la AECID. Concretamente, dentro de la SECIPI se gestionan dos fondos: FONPRODE que prácticamente mantiene su peso entre 2012 y 2013 después de haberse visto reducido en un 40% respecto de 2011. No obstante, se elimina en 2013 la parte no reembolsable de este instrumento que en 2012 suponía el 45% del mismo, lo que indica una preferencia clara por la financiarización de la cooperación. El otro Fondo gestionado por la SECIPI queda prácticamente condenado a la desaparición, pasando de los 125 millones de euros en 2011 a disponer de 25 millones en 2012 y a contar con tan sólo cinco millones de euros para 2013.

¹¹ El 2,5% restante se reparte en otros ministerios.

¹² Son 177 millones en 2012 y una cifra no precisada aún para 2013.



Cuadro 1

Distribución de la AOD del MAEC 2011-2013

	2011	2012	2013
MAEC	2041,63	923,13	745,32
SECIPI		440,86	395,45
Fonprode	845,23	275,23	245,23
(reembolsable)	545,23	150,23	245,23
(no reembolsable)	300	125	0
Fondo agua	125	25	5
AECID	862,48	375,28	264,09

Fuente: PACI 2011, Presupuestos Generales 2012 y Anteproyecto de Ley sobre PGE 2013.

Dentro del MAEC la partida que mayor reducción registra es el presupuesto gestionado por la AECID, que desciende de 862,48 millones de euros en 2011 a 375,28 en 2012 y a 264,09 millones de euros para 2013. Se trata de una reducción del 70% en sólo dos periodos. Además de ser una de las reducciones más sorprendentes, sin duda será de las que mayor impacto negativo tendrá en la política de cooperación española al ser la AECID el principal órgano de gestión de esta política. Este descenso introduce el riesgo de descapitalización de la Agencia —además en un contexto marcado por la ausencia de un contrato de gestión— y de su pérdida de relevancia en la gestión de la AOD bilateral y, seguramente lo más importante, en el actual papel de interlocución, diálogo político y ejecución técnica desempeñado a través de su red de oficinas técnicas de cooperación en los países socios. Con esta pérdida de relevancia de la AECID la cooperación española queda prácticamente desmantelada en su capacidad para contribuir a la lucha contra la pobreza, puesto que el 71,83% del total de AOD gestionada por la AGE se reparte entre contribuciones financieras a la Unión Europea, a instituciones financieras internacionales y cooperación reembolsable. La financiarización de la cooperación española es una de las características más notables de su nuevo rostro.

En relación a las modalidades de ayuda, la AOD presupuestada para 2012 se canalizará en un 43,15% por la vía multilateral frente al 52,52% por ciento que se canalizará por la vía bilateral. Se trata de porcentajes significativamente distintos a los del año 2011, en el que la AOD multilateral presupuestada suponía el 32,84% de la AOD española y la AOD bilateral el 67,16%.



Estos porcentajes muestran que, a pesar del elevado descenso de la AOD española, el volumen total de la AOD multilateral ha descendido de manera mucho menos sensible, al pasar de una cifra total en 2011 de 1.390,24 millones de euros a los 1.038,69 presupuestados para 2012.

Por su parte, la partida de AOD bilateral ha sido la modalidad que mayor recorte ha sufrido, al pasar de 2.843,45 millones de euros en 2011 a 1.262,96 en 2012, lo que supone un descenso del 55,58%. Dentro de la cooperación bilateral la AOD reembolsable acusa un descenso significativo al pasar de 645,23 (15,24% de la AOD total presupuestada) millones de euros en 2011 a 285,23 en 2012 (11,86% de la AOD total presupuestada). Este recorte se explica, fundamentalmente, a partir del recorte del presupuesto de FONPRODE y, como parecen indicar los datos, de la desaparición del Fondo de Microcréditos.

En cuanto a la AOD no reembolsable, la otra modalidad de cooperación bilateral, también ha acusado un considerable descenso, mayor aun que la cooperación reembolsable en términos absolutos y sensiblemente menor en términos relativos. Esta modalidad de cooperación pasa de una cifra de 1.922,18 millones de euros (51,92% de la AOD presupuestada en 2011) a un volumen de 977,73 millones de euros (un 40,66% de la AOD total presupuestada en 2012).

Dentro de la partida de AOD bilateral no reembolsable se encuentran las donaciones vía ONGD, que pasan de un total de 590,69 millones de euros en 2011 (el 13,9% de la AOD total neta) a 370,26 millones de euros en 2012 (el 15,3% de la AOD total). Se trata de una partida que, aunque disminuye considerablemente, concretamente un 37,32%, no acusa un descenso tan elevado como otras partidas. Este descenso —sumado al descenso de la cooperación descentralizada, principal fuente de financiación de las ONGD españolas (Coordinadora, 2011:16-17)—, no obstante, puede poner en peligro la participación de las organizaciones de la sociedad civil en esta política, cuando se trata de una de las bases en las que se ha apoyado históricamente, constituye uno de los elementos con mayor potencial para la transparencia y la apropiación democrática, y ofrece a la cooperación española valor específico para contribuir a los procesos de gobernanza, objetivo fundamental de las políticas de cooperación.

Además, pareciera que el descenso en esta partida echa por tierra la renovación de la Orden de Bases de subvenciones, uno de los avances significativos que en materia normativa se habían realizado en la cooperación española en el último periodo. Lo hace irrelevante porque parece que en el horizonte se atisba un marco de financiación, en lo que respecta a las ONGD, marcado por las restricciones en el que no parecen realistas los compromisos recogidos en la actual Orden de Bases, que procuraban consolidar el marco de financiación elaborado en 2006 y que dieron lugar a los convenios plurianuales de cooperación.



Más allá de la mirada concreta a los recortes y a su impacto en las diferentes partidas y modalidades de AOD, el análisis general de la reducción de la AOD en las proporciones en las que se ha producido admite varias lecturas: En primer lugar, la dimensión del recorte obligará a los gestores de esta política a responder a las propias necesidades estructurales del sistema y a los compromisos más inmediatos ya establecidos muchos de ellos en clave de cierre de procesos, y apenas quedará margen para consolidar otras líneas de trabajo o atender a nuevas realidades. En segundo lugar, se trata de un recorte fruto de una decisión unilateral y discrecional que, además de evidenciar la asimetría en la toma de decisiones en el seno del sistema de ayuda, no se asienta en un proceso de decisión estratégica marcado por prioridades en clave de desarrollo. Por el contrario, la tradicional ausencia de ejercicios de evaluación por parte de la cooperación española que alimenten los procesos de toma de decisiones invita a pensar —y así se deduce también del análisis del recorte de la AOD, casi proporcional entre las diferentes partidas— en una reducción generalizada y repartida entre modalidades e instrumentos, alejándose así de opciones más estratégicas, como un proceso de concentración dialogado y guiado por criterios de pertinencia y capacidades.

En todo caso, las leves variaciones indican que se apuesta por priorizar los instrumentos financieros de la cooperación a pesar de la escasísima experiencia que el sistema español tiene en la gestión de este tipo de instrumentos. Dos razones parecen motivar esta apuesta: por un lado el hecho de que los instrumentos financieros no impactan en déficit y, por otro lado el potencial interés de que estos aportes financieros puedan revertir en oportunidades y beneficios para la empresa exportadora española¹³.

Capítulo aparte merece la nueva retórica sobre la concentración expresada por el Gobierno en el documento PACI 2012 y cuya apuesta termina por concretarse en el Borrador 2.0 del IV Plan Director, en el que se establece reducir a una lista de 23 los Países de Asociación para la cooperación española. Si la necesidad de concentración, tanto geográfica como sectorial, constituía desde hace años una convicción compartida por la gran mayoría de los actores de la cooperación española e internacional, la propuesta con que el Gobierno español aborda esta cuestión parece apuntar al mantenimiento de una antigua matriz que prioriza los intereses comerciales y las relaciones diplomáticas basados en antiguos lazos históricos, más que los

¹³ A pesar de que la Ley del FONPRODE (36/2010) establece claramente el carácter no ligado de sus operaciones, tanto por parte de la Secretaría de Estado de Comercio del Ministerio de Economía y Competitividad como la propia Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación parecen coincidir en la oportunidad que este instrumento supone para financiar el apoyo a las exportaciones españolas. Así lo expresa el MEC en su documento (MEC, 2012) sobre las líneas orientativas para 2012 del Fondo de Internacionalización Empresarial (FIEM), y de la misma forma lo sugiere el MAEC en el borrador del IV Plan Director hecho público en octubre de 2012.



objetivos y potencialidades para el desarrollo. La instrumentalización de la política de cooperación para reforzar intereses exportadores e inversores de la empresa española parece volver a imponerse en la configuración de la misma. Esta observación responde al énfasis, desconocido en los dos ciclos anteriores de planificación de la cooperación española, por vincular los objetivos de la política de desarrollo con los objetivos marcados en otros ámbitos de la acción exterior, como se desprende de varias de las reflexiones plasmadas en el citado borrador del documento marco de la cooperación española (MAEC, 2012:15).

Si, como parece, los criterios para concretar la reducción presupuestaria van a estar guiados prioritariamente por argumentos fiscales e intereses ajenos a la propia política de cooperación en detrimento de unos lineamientos estratégicos que apunten con claridad a resolver los problemas pendientes del sistema de cooperación española basados en evaluaciones y dialogados con los diferentes actores de la cooperación; lo que puede esperarse es un aumento de la cooperación financiera a pesar de no contar con garantías sobre sus impactos, una distribución geográfica basada en la razón diplomática o ahora basada en criterios geoeconómicos y no en criterios derivados de la complementariedad, la eficacia o la división del trabajo, y un aumento del peso que el sector privado empresarial —especialmente aquel que tenga intereses estratégicos exportadores en el exterior— tendrá como actor con influencia determinante en la política de cooperación.

B) EL ABANDONO DEL COSMOPOLITISMO POR LA VÍA DEL NACIONALISMO METODOLÓGICO

Con la entrada del actual gobierno y a partir de los primeros pasos dados tanto en la configuración del MAEC como del ámbito específico de la política de cooperación se empieza a configurar una lógica —que en realidad es antigua— que en los próximos años parece que guiará a las políticas españolas en materia de desarrollo. Una lógica, la del realismo político, que parece renunciar a la definición de las políticas públicas a partir de la construcción de la gobernanza global y la coherencia de éstas con el desarrollo. Una lógica que parece desconocer que los intereses nacionales no solo no se pueden desvincular de la provisión de bienes públicos globales, sino que son claramente dependientes de estos.

Varias son las razones que permiten realizar este diagnóstico: la primera de ellas se extrae a partir de la lectura de los Presupuestos Generales del Estado para 2012. El drástico recorte del MAEC de un 54,4% de su presupuesto —que recae prácticamente en su totalidad en la partida de AOD— más aun si se compara con lo presupuestado para otros ministerios —el



que más contrasta es el recorte del 8,8% del Ministerio de Defensa— es la expresión de una concepción del mundo menos inspirada en el multilateralismo y la gobernanza global. El nuevo anteproyecto de Presupuestos para 2013 refuerza la compatibilidad con esta idea, puesto que de nuevo vuelve a reducirse la partida de cooperación, especialmente mediante el recorte o la práctica desaparición de aquellos programas más cercanos a los objetivos de desarrollo y a la provisión de bienes públicos globales.

La segunda razón, claramente vinculada con la anterior, está estrechamente relacionada con la pérdida de interés estratégico de la cooperación internacional. El elevado perfil económico del Ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación y la vinculación de la estructura de cooperación con una de las áreas geográficas de mayor interés cultural y económico como es Iberoamérica, aunque no lo comprometan necesariamente, parecen reforzar el vínculo entre la política de cooperación y los intereses estratégicos de España, fundamentalmente en su dimensión económica y cultural. Muestra de ello es el papel jugado por el propio Ministro como uno de los principales impulsores del proyecto para reflotar la “Marca España”, vinculada esta con la capacidad exportadora y los intereses económicos del país, lo que invita a pensar en una marcada orientación de la diplomacia española hacia la defensa de los intereses económicos y comerciales del país. La propuesta de concentración de la cooperación hecha en el borrador del IV Plan Director que reducirá a 23 Países de Asociación, cuya selección sólo puede justificarse en el interés del Gobierno de que la política de cooperación sea funcional a otros intereses diplomáticos y comerciales (MAEC, 2012:15).

Una tercera razón, que también se expresó nítidamente en palabras del Ministro Margallo cuando en comparecencia ante la Comisión de Cooperación del Congreso el día 14 de marzo de 2012 afirmó que recortar la ayuda es doloroso, pero lo es más aun “hacerlo en las pensiones o cerrar ambulatorios”. La idea que late con fuerza en esta declaración —idea que está calando cada vez con más profundidad también en el ámbito de la cooperación descentralizada— es que los derechos de la ciudadanía del Norte, en este caso la española, y los de la del Sur son realidades diferenciadas e incluso, en periodos de crisis como el actual en el que los recursos son insuficientes para satisfacerlos a todos, contrapuestas. En este contexto, afirma el discurso realista inspirado en el nacionalismo metodológico, parece lógico priorizar la defensa de los intereses de la propia ciudadanía. Llama poderosamente la atención cómo los diferentes responsables políticos de la cooperación española han cerrado filas en torno a estas tres ideas: reducción sobredimensionada del presupuesto, supeditación de la política de cooperación a otros intereses, y desconocimiento de las interdependencias así como desprecio por la concepción de la política de cooperación como parte de una acción colectiva exterior. A pesar de los intentos de mantener



el discurso del apoyo del Gobierno a la política de cooperación y a sus objetivos consensuados internacionalmente¹⁴, estas declaraciones no pasan de constituir mensajes de carácter tan general como superficial, que no pueden sino contradecir lo que los datos fríos de los presupuestos y de los documentos de política elaborados por el Gobierno ponen de manifiesto: un desmantelamiento de la cooperación como política de desarrollo para facilitar su instrumentalización a favor de otros intereses.

La idea que tiende a enfrenar los derechos de la ciudadanía propia y la ciudadanía de los países del Sur es cuestionable por varios motivos. En primer lugar porque es injusta, ya que traslada las consecuencias de la crisis a las personas que no la han provocado cuando, además, estas son las personas más vulnerables del planeta. El argumento de la justicia desde un plano ético, no obstante, nunca fue suficiente motivo para la comunidad política. En segundo lugar parece un argumento falso, además de incompatible con esa otra idea que expresa la incapacidad de los estados para, a título individual, afrontar los desafíos globales. No parece, por lo tanto, que la toma unilateral de decisiones que afectan negativamente a terceros países —o a su ciudadanía— sea consecuente con la idea expresada. Y en tercer lugar es peligroso incluso para la garantía de los derechos de los propios ciudadanos a los que dice defender. Se trata de un discurso que hoy se asienta en la dicotomía entre los derechos de los ciudadanos “de aquí y los de allí”, y que rompe por lo tanto con la idea de los derechos humanos como universales e indivisibles, ruptura que en función de las circunstancias se puede redefinir englobando o excluyendo a diferentes colectivos en función del contexto económico, o de determinados intereses electorales o políticos.

Un mundo globalizado, crecientemente interdependiente y amenazado en su totalidad por males públicos globales —como son las consecuencias del cambio climático, la inequidad o la pérdida generalizada de derechos— no puede ser entendido, y mucho menos abordado, desde soluciones de carácter estrictamente nacional. No parece, por lo tanto, la vuelta a postulados de corte realista en las políticas de cooperación la manera más adecuada de afrontar los problemas globales de desarrollo especialmente en un momento como el actual, ya no solo por el grado de interdependencia de los sistemas económicos, políticos y sociales, sino también por citas tan relevantes para la construcción del futuro común como la “Cumbre de Río+20” o el camino hacia la definición de una agenda post-2015. Son citas que exigen una mirada a la altura de los desafíos globales, lo que exige repensar la nueva narrativa sobre el desarrollo desde la superación de la mirada nacional.

¹⁴ Pueden destacarse las declaraciones del Sr. Robles en el ámbito de la ONU con motivo de la Asamblea en la que se revisaron los compromisos y avances en los ODM, septiembre 2012. Por ejemplo véase <http://www.europapress.es/nacional/noticia-espana-reafirma-nueva-york-compromiso-objetivos-milenio-20120926222443.html>



De lo contrario, España se alejará del cumplimiento de muchos de sus compromisos con la comunidad internacional, convirtiéndose en un socio menos fiable y peor situado en la agenda internacional. Dejará con ello de mostrarse internacionalmente como un país solidario y comprometido con la agenda colectiva de desarrollo. La vieja idea de obtener prestigio en el exterior a base de exportaciones de recursos y marcas, fuertemente revitalizada por el nuevo gobierno, puede situar a España a ojos de los países en desarrollo y de los países comprometidos con la agenda internacional, como una amenaza para la gobernanza global por sus discursos escapistas que limitan la viabilidad del multilateralismo democrático como respuesta global a los problemas del desarrollo (Mayor Zaragoza, 2012). Esta visión se contradice con la que guiaba el consenso político y social que vino construyéndose desde los años noventa en España, cuya última expresión fue el Pacto de Estado contra la pobreza internacional de 2007 y que ha sido recogido y celebrado por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE como uno de los mejores activos de la política de cooperación española.

4. A MODO DE CONCLUSIÓN: PERSPECTIVAS PARA EL AVANCE DE LA POLÍTICA ESPAÑOLA DE DESARROLLO

A pesar de que estas líneas se escriben cuando el nuevo gobierno apenas lleva diez meses de ejercicio las perspectivas para la política de cooperación española no son buenas. El brutal recorte en los recursos de la cooperación constituye una amenaza tal vez definitiva para una política que después de más de veinticinco años de existencia había logrado iniciar un ciclo expansivo y reformista a partir del año 2004. Pero el recorte realizado, en un contexto de fortísimos ajustes fiscales impuestos por la ortodoxia económica y la insuficiente capacidad política de la Unión Europea, sirve además como pretexto para realizar un giro en la matriz de la política exterior española que aleja al desarrollo y a la cooperación de sus propósitos. Así, un marcado componente ideológico conservador que ve en la política de cooperación poco más que un conjunto de acciones funcionales para la proyección exterior del país amenaza con echar por tierra las esperanzas de ver cómo del ciclo expansivo de una política de cooperación obsoleta y alejada de los consensos internacionales, recibía un nuevo impulso para pasar a constituir una política de desarrollo integral e integrada en todas las acciones de gobierno.

Pero la fragilidad de las reformas fundamentales puestas en marcha en aquel periodo, debida principalmente a que en su diseño y planificación no se plantearon nuevas estructuras para superar la tensión y el conflicto de



dos visiones de los intereses españoles de los que la política de desarrollo debe, esta vez sin dilación, iniciar un proceso de autonomización e independencia que debe empezar por la creación de un Ministerio de Desarrollo Internacional. El país dispone de varios incentivos para ello y algún ejemplo que bien puede ser tenido muy en cuenta, el del Departamento de Desarrollo Internacional (DFID por sus siglas en inglés) del gobierno británico. En su caso fueron necesarios dieciocho años de gobiernos conservadores para que los laboristas iniciaran su regreso al gobierno creando el DFID y separándolo orgánica y funcionalmente del Foreign Office. En el nuestro, los aprendizajes que pueden extraerse de lo que hemos considerado los principales límites estructurales de nuestra cooperación durante el ciclo expansivo de intentos reformistas, deberían servir para que la decisión se produjera cuanto antes. Debe constituirse un Ministerio que asuma todas las competencias en materia de ayuda y desarrollo, de forma que su responsable no sólo sea miembro del Consejo de Ministros representando su cartera, sino que forme parte de varios comités interministeriales en los que poder informar e influir en las políticas desde la óptica del desarrollo. Este nuevo ministerio debe, en consonancia, crear una nueva carrera profesional en la que diversos especialistas en las diferentes dimensiones que exige el desarrollo puedan realizar su trayectoria profesional al servicio de la política pública. No debería olvidarse que la actual Ley de Cooperación, valorada en su orientación y visión sobre la cooperación y el desarrollo, fue elaborada y aprobada durante un mandato del Partido Popular. Por otro lado, y podría ser un incentivo muy importante para el actual gobierno dada la complicada situación económica, el argumento que pareció resultar fundamental entre las motivaciones que tuvo el gobierno británico para proceder a separar la ayuda y el desarrollo de la política exterior, fue la necesidad de contar con un departamento dedicado a los intereses estratégicos a largo plazo, de forma que éstos fueran balanceados y tenidos en cuenta ante las presiones que el corto plazo impone. Dicho de otra forma, un gobierno en tiempos de transnacionalización del desarrollo y desafíos globales, precisa de un departamento específico que evite que las preocupaciones comerciales y diplomáticas del corto plazo no dejen espacio para los intereses del país en el largo plazo, en el entendido de que el desarrollo sostenible, la reducción de la desigualdad y la erradicación de la pobreza mundial suponen un interés de España en el largo plazo (Barder, 2005: 23).

Por otro lado, cualquiera que sea el nuevo marco de financiación para las ONGD, éstas ya han procedido a una reestructuración sin precedentes que les obligará a reducir a la mitad su actividad y su capacidad en lo que a la gestión de proyectos de cooperación se refiere. En este contexto parece relevante proceder a generar espacios de repolitización del sector de forma que pueda regenerarse un consenso social sobre la base de una identidad de ciudadanía global que exija una hoja de ruta renovada para la política de desarrollo española, que no sólo asuma y desarrolle una matriz cosmopolita de su acción en



el exterior, sino que considere el Ministerio de Desarrollo Internacional como responsable de la política de cooperación y como articulador de la promoción del desarrollo a través del resto de políticas públicas. 🇺🇸