

Balance de la cooperación española: crisis, estancamiento y debilidad política

IGNACIO MARTÍNEZ, PABLO MARTÍNEZ¹
Secretaría Técnica de la Plataforma 2015 y más

Una de las señas de identidad del Gobierno del PSOE desde que se instaló en La Moncloa en marzo de 2004 —e incluso antes desde la oposición— ha sido su marcado discurso cosmopolita en materia de acción exterior. La cooperación para el desarrollo, como parte de la acción exterior, ha sido uno de los ejes vertebradores de este discurso caracterizado por la defensa de los intereses de Estado a través de su vinculación con las dinámicas globales, el contexto internacional y los procesos de gobernanza global.

En un mundo globalizado, ha planteado a menudo el Gobierno español desde distintas tribunas y en diversos foros, no se pueden entender los intereses y las políticas públicas, o al menos una buena parte de ellos, desde un punto de vista exclusivamente nacional. Las políticas públicas, el bienestar de los ciudadanos, la cobertura de los servicios, o la garantía de los derechos no pueden, por lo tanto, ser dimensiones circunscritas al ámbito nacional si pretenden ser eficaces, sostenibles y duraderas, ya que sus resultados no dependen exclusivamente de las decisiones que se puedan adoptar a escala nacional.

En consecuencia, el discurso cosmopolita se apoya en una concepción interconectada de los problemas y desafíos del desarrollo. Fruto de esta visión superadora del realismo², el Gobierno realizó un significativo esfuerzo por desarrollar

una política activa en la lucha contra la pobreza, alineada con la agenda internacional de desarrollo, así como un mayor multilateralismo en su manera de actuar en el escenario global. El discurso cosmopolita se ha materializado en un impulso de la política de cooperación para el desarrollo apoyado, fundamentalmente, en tres pilares: la adopción de una doctrina para posicionar a España en la agenda global de desarrollo, el aumento de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) y el refuerzo de las estructuras para gestionar la AOD³.

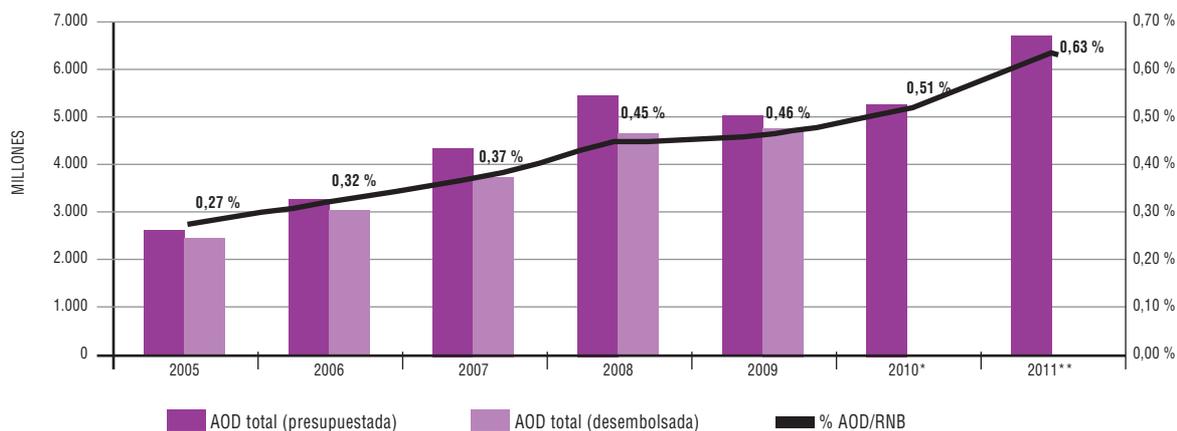
El posicionamiento doctrinal de la cooperación española se vio notablemente alterado a partir de la aprobación del Plan Director 2005-2008, que reconocía a los Objetivos de Desarrollo del Milenio y a la erradicación de la pobreza como las principales referencias para la política de cooperación. Desde entonces, la cooperación española ha emprendido un proceso de convergencia discursiva con los principales consensos internacionales sobre desarrollo —agenda de eficacia de la ayuda, coherencia de políticas con el desarrollo, financiación del desarrollo, deuda externa, ayuda reembolsable...— aunque con distintos grados de concreción en la práctica (Martínez Osés, 2010).

Los cambios doctrinales se vieron acompañados de reformas institucionales que implicaron desde la creación de la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE) hasta la reciente supresión del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD), y su sustitución por dos instrumentos diferenciados, el Fondo de Promoción del Desarrollo (FONPRODE) y el Fondo de Internacionalización de las Empresas (FIEM). Entre ambos acontecimientos se reformó la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID),

¹ Los autores quieren agradecer las aportaciones realizadas por Ana Bustinduy

² La escuela realista realiza una mirada de las relaciones internacionales basada en la defensa de los intereses nacionales como principal premisa. Fruto de esta concepción de la política internacional la cooperación para el desarrollo es concebida a menudo como una política “blanda” subsidiaria de otras políticas más “duras” y nucleares para la defensa de los intereses nacionales, como la política económica o la de defensa.

³ Una reflexión más extensa sobre el enfoque cosmopolita en la cooperación española puede encontrarse en Sanahuja, J.A. (2008), “La política de cooperación española a partir de 2008: el reto de culminar las reformas”, en *Revista Quórum*, año 2008, nº 19, pp.44-41.

GRÁFICO 1: Evolución de la AOD española 2005-2010: escenario previo al ajuste

Fuente: PACI Seguimiento (2005-2009) y PACI (2010). * Dato obtenido del "Proyecto de Presupuestos 2011". ** Dato estimado a partir de los compromisos acordados en el Pacto de Estado y reafirmados en el Plan Director 2009-2012.

se aprobó la Ley de Deuda Externa, se reformó la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECID), se creó la Comisión Delegada del Gobierno para la Cooperación al Desarrollo y se estableció la Conferencia Sectorial de Cooperación para el Desarrollo, como principales reformas institucionales.

Por último, los cambios políticos se acompañaron de un esfuerzo sin precedentes en los recursos desplegados. La AOD española, que en el año 2004 significaba tan solo el 0,24% de la Renta Nacional Básica (RNB), alcanzaba en 2009 el 0,46% mostrando una tendencia que indicaba un alto grado de cumplimiento de los compromisos asumidos por el Gobierno. Sin embargo, el año 2009, en el que la crisis económica y financiera global golpeó duramente en todo el mundo, fue testigo de un estancamiento de la proyección de la política española de cooperación. El año 2010, por su parte, lo ha sido del debilitamiento de buena parte de los pilares en los que se apoyaron tanto la consolidación de la política de cooperación como el discurso cosmopolita que la nutría doctrinalmente.

Los dos pilares de la política española de cooperación que se han visto más gravemente afectados, y que alumbran un escenario más propio de un retroceso que de un estancamiento generado por un contexto de crisis, son el crecimiento de la AOD y las reformas institucionales.

CONTRACCIÓN DE LA AOD ESPAÑOLA

El Gobierno ha asumido en repetidas ocasiones el compromiso de destinar el 0,7% de la RNB a AOD. Los desembolsos realizados entre los años 2005 y 2009, las proyecciones para los años 2010, 2011 y 2012 y la reafirmación pública hasta fechas recientes del compromiso en dis-

tintos foros parecían indicar que se trataba de una meta alcanzable que pondría fin a un largo periodo de compromisos incumplidos⁴ (gráfico 1).

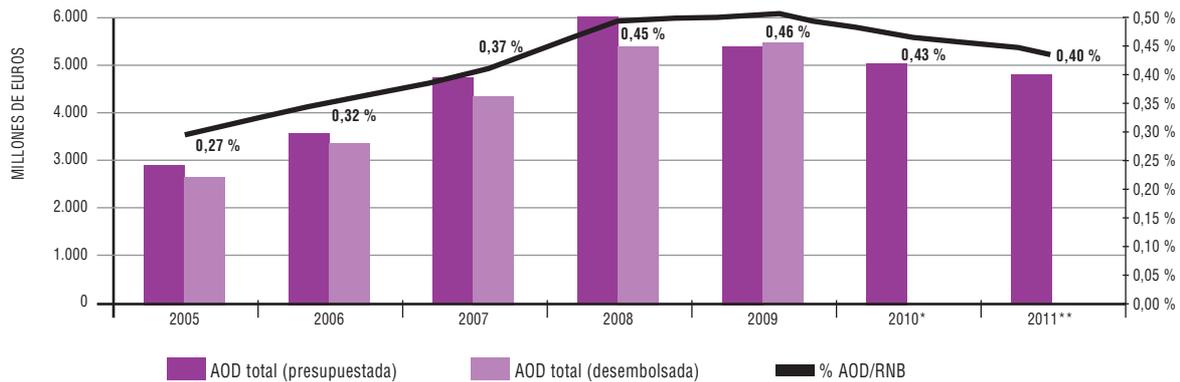
El escenario real, transformado por el ajuste decretado por el gobierno, muestra un cambio de rumbo a partir de los años 2008 y 2009, en los que la progresión comprometida de AOD tocó techo en términos absolutos (2008) y relativos (2009) (gráfico 2).

A finales del año 2009, en el momento en que se elaboran y aprueban los presupuestos para 2010, la AOD presupuestada continuó creciendo hasta alcanzar los 5.264 millones de euros. El mensaje lanzado por el Gobierno español de mantener su compromiso a pesar de las restricciones impuestas por la crisis supuso una apuesta por la coherencia con un discurso, mantenido a lo largo de más de un lustro, que abogaba por asumir las responsabilidades independientemente de que el contexto no fuera favorable. Sin embargo, en mayo de 2010, cediendo a las presiones internacionales, el Gobierno anunció un ajuste del gasto público con medidas que incluían la reducción del salario de los empleados públicos, la congelación de las pensiones o la supresión del cheque-bebé, junto con una reducción de la AOD de 800 millones de euros respecto a lo presupuestado en 2010⁵, y de más de dos mil millones en 2011 respecto

⁴ Además de ser un compromiso internacionalmente adoptado en el marco de Naciones Unidas, la dedicación de al menos el 0,7% de la RNB a AOD es un compromiso recogido en el Pacto de Estado Contra la Pobreza y en el Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012.

⁵ En realidad, el Presidente del Gobierno anunció un recorte de 800 millones de euros de AOD, a "repartir" entre el año 2010 y el año 2011. En pocas semanas el recorte se ampliaría al concretarse una reducción de lo presupuestado para 2010 de 800 millones y en 2011 se alejaría dramáticamente de los compromisos reiteradamente anunciados por Zapatero de llegar al 0,7% en 2012.

GRÁFICO 2: Evolución de la AOD española 2005-2010: escenario posterior al ajuste



Fuente: Fuente: PACI Seguimiento (2005-2009) y PACI (2010).

* El año 2010 ha sido calculado a partir del recorte anunciado de 800 millones de euros. ** Los datos de 2011 han sido obtenidos del Proyecto de Presupuestos 2011.

a lo comprometido. Quedaba así claramente resquebrajado el discurso cosmopolita que había mantenido el Gobierno a lo largo de los últimos años.

Al tránsito desde un esfuerzo creciente hacia un estancamiento, para llegar al actual retroceso experimentado por la AOD de la Administración General del Estado hay que añadir la contracción de la AOD descentralizada. La AOD de los gobiernos descentralizados ha protagonizado un notable crecimiento a lo largo de la última década. Sin embargo, en el escenario actual, en el que los presupuestos totales de las comunidades autónomas y de las entidades locales están descendiendo, surgen serias dudas acerca de la evolución de esta AOD que se ha convertido en uno de los rasgos distintivos de la cooperación española. En clara ruptura con la tendencia creciente comienza a vislumbrarse el descenso de la AOD descentralizada, alejándose así también los gobiernos descentralizados de sus compromisos en materia de cooperación internacional⁶.

En el año 2009 la AOD descentralizada fue de 593,2 millones de euros, lo que supone por primera vez, al menos en esta década, un descenso respecto al año anterior⁷. El descenso se produjo tanto en la AOD autonómica como en la local. Según las estimaciones plasmadas en un informe de ALBOAN (2010) este descenso continuará acentuándose en

2010. En este año, señala el informe, el descenso de los presupuestos de cooperación fue del 10,29% respecto a 2009 (lo que supone una reducción de 52,9 millones de euros), frente al descenso del 1,29% de los presupuestos totales de las comunidades autónomas en el mismo año (ALBOAN, 2010:6). Parece, por lo tanto, que la política de cooperación ha sido, también en el caso autonómico, una de las grandes sacrificadas por la crisis. En otras palabras, los efectos negativos de la crisis han sido en cierta medida externalizados hacia los países con menos niveles de desarrollo. En el caso de los ayuntamientos el comportamiento ha sido más dispar. Mientras algunos municipios han reforzado su compromiso otros lo han rebajado drásticamente y algunos lo han suprimido⁸, aunque en conjunto la cooperación de las EELL presenta un descenso del 1,07% respecto de 2008⁹, rompiendo también la senda de crecimiento presentada durante los años anteriores.

La respuesta de la cooperación española ante la crisis, consistente en reducir de una manera sobreactuada¹⁰ la AOD,

⁸ Una referencia más extensa a la decisión adoptada por el Ayuntamiento de Madrid de suprimir la convocatoria de subvenciones puede encontrarse en Santander, G (2010), "La cooperación para el desarrollo del Ayuntamiento de Madrid: el desafío del municipalismo", en De la Fuente, R (coord.), Los nuevos actores de la cooperación internacional: El papel de los gobiernos locales y regionales, La Catarata, Madrid.

⁹ Dato del PACI Seguimiento 2009. El descenso de las EELL es superior al del conjunto de la AOD neta que entre 2008 y 2009 descendió un 0,71%.

¹⁰ Al fin y al cabo la AOD sufre un retroceso del 0,71% en 2009 mientras que el conjunto del gasto público había crecido un 10,05% en el mismo periodo. Después en los presupuestos generales de 2011 suponen una caída del gasto público total del 6,2% en 2011, mientras que la AOD entre PGE2010 y PGE2011 descenderá un 20%. Los datos proceden de la Secretaría General de Presupuestos y Gastos del Ministerio de Economía y Hacienda, disponibles en línea en <http://www.pap.meh.es/sitios/sgpg/es-ES/Presupuestos/Paginas/PGE2011.aspx>.

⁶ Las comunidades autónomas se han comprometido de manera expresa a través de las leyes autonómicas de cooperación a destinar a AOD el 0,7% de su presupuesto consolidado. Algunas han reafirmado este compromiso en planes autonómicos de cooperación y en pactos autonómicos contra la pobreza.

⁷ Por AOD descentralizada se hace referencia exclusivamente a la AOD de las comunidades autónomas y las entidades locales. Los datos han sido obtenidos del PACI Seguimiento.

es contraproducente, ya que la crisis ha supuesto un empeoramiento de la situación de millones de personas en el mundo y la reducción de la AOD solo puede contribuir a empeorar aún más su situación, así como la de otras personas que dejarán de ser receptoras de políticas y acciones impulsadas por la cooperación española. Por esta razón, lejos de limitarlo, es necesario el refuerzo del compromiso con la solidaridad internacional a través de la política de cooperación internacional para el desarrollo.

La reducción de la AOD como resultado de la crisis económica tiene, además de los efectos en los destinatarios de la ayuda, efectos negativos en la propia ayuda y en la legitimidad del sistema de cooperación internacional y, con todo ello, en el discurso del Gobierno español. Este tipo de decisiones pone de manifiesto la vacuidad en el uso del discurso cosmopolita y, más bien al contrario, reafirma la asimetría del sistema internacional de ayuda, ya que evidencia la discrecionalidad y unilateralidad en la toma de decisiones, y el poco peso que los compromisos de carácter plurianual con los receptores tienen en las decisiones.

LA INACABADA REFORMA INSTITUCIONAL

El mencionado cambio doctrinal experimentado por la cooperación española a partir de 2004 implica cambios en la manera de entender y gestionar esta política: exige avanzar en la puesta en marcha de nuevos instrumentos de gestión, modalidades de ayuda y relaciones tanto con los socios como con el resto de actores del sistema de cooperación internacional.

Junto a ello, el aumento cuantitativo de la AOD y la demanda de una mayor transparencia y rendición de cuentas por parte de las organizaciones de la sociedad civil son factores que demandan a la cooperación española un aumento de las capacidades de gestión, lo que implica una reforma institucional profunda del sistema de cooperación español acorde a las exigencias y desafíos a los que se enfrenta.

Para ello se inició con la creación de DGPOLDE¹¹ una reforma institucional, cuya principal apuesta fue la posterior reforma de la AECID. La reforma del sistema, empero, ha te-

nido evidentes problemas de operacionalización y ha mostrado una incapacidad para afrontar algunos de los aspectos más problemáticos —como la falta de articulación entre los distintos actores, la debilidad de los recursos humanos y la rigidez para su contratación, las limitaciones en materia de evaluación o la ausencia de un sistema de gestión de la información— a los que la reforma institucional debería haber dado respuesta. Existen, así pues, numerosos aspectos que deben ser abordados para finalizar de manera exitosa el periodo de reformas iniciado en 2004, que actualmente continúa incompleto y no exento de deficiencias (Martínez Osés, 2010:124).

Un análisis crítico de la reforma institucional, no obstante, no debe pasar por alto algunos de sus principales éxitos, ya sea en materia normativa —aprobación del esperado Estatuto del Cooperante—, institucional —creación de DGPOLDE o reforma de la AECID— o en el ámbito de la planificación —con un salto de calidad en los distintos planes directores, o un ambicioso proceso de planificación estratégica geográfica y sectorial—.

Junto a la transformación de la OPE en DGPOLDE, la reforma de la AECID, largamente demandada por diferentes actores de la cooperación española e incluso desde el seno de la propia AECID, constituye el principal elemento de la reforma institucional de la cooperación española. Con ella se pretendía cerrar un organigrama institucional renovado que repartiera con claridad las responsabilidades en materia de cooperación internacional: la SECI¹² ejercería la dirección política de todo el sistema de cooperación internacional; la DGPOLDE asumiría las funciones de planificación y evaluación de las políticas; y la AECID sería el principal órgano ejecutor de la política pública de cooperación para el desarrollo. La claridad en el establecimiento de funciones, sin embargo, no se ha logrado de manera satisfactoria con la reforma institucional del sistema de cooperación.

La reforma de la AECI había sido durante muchos años demandada. Ya en los años 1996 y 1997, durante los debates que dieron lugar a la Ley de Cooperación aprobada en julio de 1998, circularon diferentes propuestas de reforma de una estructura que en su diseño y evolución no habían respondido al rol que le otorgaría una Ley que establecía que el prin-

¹¹ Se trata de la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo que asumía las funciones de la anterior Oficina de Planificación y Evaluación (OPE) otorgándole un rango de Dirección General y dotándola de más personal con un mayor grado de especialización en asuntos de cooperación y desarrollo.

¹² La Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI) sustituyó a la anterior Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI).

cipal órgano ejecutor de la política española de cooperación al desarrollo era la Agencia. Con el cambio doctrinal iniciado en 2004 en el que se refuerza la vinculación de la política de cooperación española con la lucha contra la pobreza y con las metas consensuadas por la comunidad internacional, la reforma de la AECl volvió a ser una necesidad de primer orden.

La reforma se concretó casi al final de la primera legislatura mediante el R.D. 1403/2007 del 26 de octubre con la aprobación del Estatuto de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, que por lo tanto y en adelante sería AECID. Al haberse realizado al final de la legislatura la necesidad de reforma se había hecho más acuciante, puesto que a los problemas estructurales de origen, se habían añadido los derivados de las escasas capacidades que la antigua estructura tenía para enfrentar con garantías la gestión de los recursos multiplicados por el incremento, así como las necesidades consecuencia de las nuevas agendas de eficacia y calidad de la AOD y de los nuevos mecanismos de financiación para el desarrollo¹³.

El Estatuto insertaba a la AECID en el marco legal de la Ley de Agencias estatales para la mejora de los Servicios Públicos aprobada el 18 de julio de 2006¹⁴, con lo que el antiguo Organismo Autónomo desaparecía y era sustituido por la nueva Agencia. Con el Estatuto se modifica el Organigrama de la AECID que fija la estructura administrativa básica de la Agencia, y se establece un periodo de transición hasta que se conformen los nuevos órganos y éstos puedan aprobar el Contrato de Gestión, que el Estatuto propone que sea de una duración coincidente con los Planes Directores, es decir de cuatro años. Por lo demás, el Estatuto recoge la integración de todo el antiguo personal del Organismo Autónomo en su

¹³ Más bien podríamos afirmar que las limitadas capacidades tuvieron responsabilidad en la configuración que tomó el incremento, que no afectó por igual a los distintos capítulos sino que se centró de forma muy especial en el aumento de los componentes multilaterales de la Ayuda española que han llegado a suponer cerca del 60% del total.

¹⁴ Ley 28/2006 del 18 de julio. En ella se establecen los objetos, organigramas, sistemas de planificación y ejecución basados en el Contrato de Gestión plurianual, que asumirán las agencias a partir de su aprobación. También se establecen los regímenes de personal, selección, retribución y carácter del mismo. El Contrato de Gestión es la fórmula con la que la administración pretende dotar de mayor agilidad y cierta flexibilidad a la acción pública en determinadas funciones y temáticas que lo precisan, puesto que supone una metodología de planificación de la acción de la administración basada en objetivos temporalizados para el periodo de duración de dicho Contrato de Gestión. En esta Ley no se establece ninguna excepción o particularidad para acciones realizadas en el exterior.

Disposición Adicional Tercera, con lo que se venía a consolidar la estructura básica de personal. Además se establecía la relación entre personal funcionario y personal laboral delimitando cuáles de los puestos directivos podrían ser cubiertos por unos u otros¹⁵.

En el proceso que se siguió para la elaboración del Estatuto residen la mayoría de las limitaciones que el resultado final ha presentado. Las negociaciones se realizaron casi de forma exclusiva con los representantes de los trabajadores de la antigua AECl y con el cuerpo diplomático, colectivos de los que no procedían particularmente las demandas de transformación más profunda de su estructura ni de sus capacidades. El texto del Estatuto no fue conocido por otros actores ni agentes de la cooperación hasta que fue aprobado el Real Decreto¹⁶, lo que impidió que este pudiera responder a las necesidades de reforma del sistema que habían sido sugeridas desde otros ámbitos, y que había constituido la hoja de ruta señalada desde hacía años.

Así, aún permanecen muchos problemas no resueltos con el nuevo Estatuto, que nos permiten hablar de una reforma fallida o insuficiente. La escasa mirada de largo alcance con que se pudo realizar la reforma se pone de manifiesto también en la necesidad que el gobierno ha tenido de realizar modificaciones a la estructura administrativa del mismo, una en 2008 para incorporar con rango directivo al Fondo del Agua y otra en 2010 reestructurando de nuevo el organigrama¹⁷. La relación mencionada entre personal funcionario y personal laboral no ha sido modificada aún.

¹⁵ El Art. 38 del Estatuto así lo establece: "Los puestos directivos correspondientes a los directores geográficos, director/a de relaciones culturales y científicas, y secretario/a general serán cubiertos por funcionarios de carrera. Los puestos correspondientes al director de cooperación sectorial y multilateral y al jefe de la Oficina de Acción Humanitaria serán cubiertos en régimen laboral, mediante contratos de alta dirección entre titulados superiores y atendiendo a criterios de competencia profesional y experiencia. Los puestos directivos correspondientes a los siguientes departamentos serán cubiertos por funcionarios de carrera: los departamentos de las direcciones geográficas en su totalidad; los departamentos de la secretaría general en su totalidad; los departamentos de cooperación universitaria y científica y coordinación de relaciones culturales y científicas; el departamento de cooperación de Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo y el departamento del Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento. También será cubierto por funcionario público el puesto de director del gabinete del Director de la Agencia."

¹⁶ Tan sólo se recibió una información verbal en el Consejo de Cooperación tres meses antes de la aprobación definitiva.

¹⁷ Real Decreto 822/2008 del 16 de mayo y Real Decreto 941/2010 del 23 de julio.

La reforma del Estatuto ha obviado por lo tanto las principales necesidades del sistema de cooperación español, que exigía para su mayoría de edad la creación e implantación de una carrera profesional en la administración especializada en cooperación y educación para el desarrollo, que debía estar configurada por una serie de competencias multidisciplinares tal y como la complejidad del trabajo en desarrollo exige. También se han señalado como deficiencias importantes la ausencia de expertos temáticos en sectores y áreas de trabajo específicos, así como la imposibilidad de realizar planes de movilidad de personal entre la sede y el exterior, causa fundamental ésta de la constante descapitalización de personal con experiencia y formado por el propio sistema, que no puede encontrar soluciones laborales a su carrera en la propia estructura y termina abandonando sin remedio su relación laboral con la AECID.

Todos estos aspectos no han sido recogidos en el nuevo Estatuto, por lo que los cambios en la realización de las acciones desde entonces han dependido de la voluntad y del saber hacer de personas concretas que, en muchos casos, sólo han encontrado acomodo mediante contratos mercantiles y con funciones a menudo no muy bien especificadas. En este sentido, las dos principales novedades que el Estatuto proponía, la Dirección de cooperación sectorial y multilateral y la creación de un grupo estable sobre eficacia y calidad de la Ayuda dependiente del Director de la Agencia, no han logrado modificar esencialmente las inercias derivadas del funcionamiento habitual del cuerpo diplomático que sigue contando con la gran mayoría de puestos fundamentales entre sus posibles destinos. Es de sobra conocido que los asuntos de cooperación y desarrollo ocupan un espacio menor en la formación de los aspirantes al cuerpo diplomático, y que ésta responde en gran parte a un marco doctrinal basado en principio distintos a las necesidades de acción colectiva coordinada y de responsabilidad compartida que demanda una visión global y cosmopolita del desarrollo.

Además, la presencia casi exclusiva de personal diplomático en los puestos de dirección genera una clara falta de estímulos e incentivos para el personal técnico, lo que redundará en la citada descapitalización de los recursos humanos de la AECID, agravando aun más la debilidad sistémica de las capacidades institucionales de la cooperación española.

De la propia insuficiencia de la reforma son prueba también los retrasos para cumplir con los planes establecidos.

La previsión después de la aprobación del nuevo Estatuto era aprobar un primer Contrato de Gestión provisional para un periodo de un año, y después negociar y aprobar un nuevo Contrato de Gestión cuya duración de cuatro años coincidiera con el periodo del Plan Director 2009-2012. Lo cierto es que el Contrato de Gestión provisional tarda más de 18 meses en ser aprobado¹⁸, y que a primeros de 2011 aún no han terminado las negociaciones ni ha sido aprobado el inicialmente previsto para el periodo 2009-2012. La estructura y el contenido del primer Contrato de Gestión no podía haber sido más compleja, puesto que para un solo año, se compone de 9 Objetivos Estratégicos, éstos a su vez en 26 planes de los que dependen 83 Objetivos Específicos que agrupan un total de 157 actuaciones, de las que 14 son consideradas “críticas”¹⁹.

En julio de 2010 se presentó un informe de autoevaluación sobre el cumplimiento del Contrato de Gestión 2009 indicando que se han cumplido en un 86,79% los objetivos establecidos. Sin entrar en consideraciones sobre el método de autoevaluación y la validez de las conclusiones a las que llega, sí se puede afirmar que los procesos puestos en marcha en el marco del Contrato de Gestión se ciñen a mejorar mecanismos, herramientas y procesos de gestión, pero nada pueden aportar al contenido estructural y profesional de fortalecimiento de las capacidades que demandaba la reforma, y que aún siguen vigentes como necesidades. Esta idea es relevante para entender el estrecho margen que la negociación del próximo Contrato de Gestión concede para resolver problemas que el nuevo Estatuto no supo abordar. Mientras no se modifique el artículo 38 del Estatuto el control por parte del cuerpo diplomático seguirá siendo uno de los obstáculos fundamentales para dotarnos de una AECID con profesionales de la cooperación y del desarrollo.

Lo anterior no quiere negar que el establecimiento de nuevos sistemas de planificación y ejecución no sean necesarios para la gestión de la AECID, más bien al contrario. Sin embargo y respecto de la necesidad de reforma institucional

¹⁸ El Contrato de Gestión de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo fue aprobado por Orden PRE/1914/2009, de 13 de julio con una vigencia de 12 meses. Se encuentra disponible en línea en <http://www.aecid.es/web/es/aecid/Gestion/>.

¹⁹ El propio Contrato de Gestión reconoce la necesidad de seleccionar una serie de objetivos específicos por considerarlos esenciales para el funcionamiento de la AECID que constituyen el conjunto de actuaciones “críticas” o “emblemáticas”. Dicha selección se realiza atendiendo a criterios de mayor repercusión directa de las acciones de la AECID en los beneficiarios.

de nuestro sistema de cooperación, es preciso señalar que no sólo es necesario mejorar la calidad y eficiencia de la gestión de las políticas de cooperación, sino que en consonancia con el propio Plan Director 2009-2012, para avanzar en la línea de establecer una verdadera política de desarrollo, es preciso atender a las necesidades que en materia de desarrollo tienen el resto de organismos de la administración ejecutores de políticas relacionadas de forma estrecha.

Así pues, como se ha tratado de poner de manifiesto en este análisis, los recursos desplegados en materia de AOD y las reformas institucionales son dos de los ámbitos que es necesario consolidar para lograr una política de cooperación de calidad. Junto a ellos emergen otra serie de temáticas que se erigen en aspectos fundamentales para el futuro de la cooperación española. La agenda de eficacia, la coherencia de políticas y la reforma del Fondo de Ayuda al Desarrollo constituyen algunos de los ámbitos más relevantes en los que avanzar para lograr una política de cooperación verdaderamente transformadora.

LA EFICACIA DE LA AYUDA COMO EJE VERTEBRADOR DE LA RELACIÓN CON LOS SOCIOS

La agenda de eficacia de la ayuda ha sido una prioridad para la cooperación española desde que se firmara en marzo de 2005 la Declaración de París. El compromiso con esta agenda se intensificó a partir de la ampliación del enfoque que supuso el Programa de Acción de Accra que quedó ratificado en el Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012.

Inspirada en buena medida por esta agenda la cooperación española se encuentra actualmente en un proceso de planificación en los países socios a través de una fase y una metodología que pretenden establecer unas relaciones con elevados niveles de apropiación, alineamiento y armonización, capaces de generar resultados de desarrollo y basados en la mutua responsabilidad. Con este objetivo en el año 2010 se ha iniciado la elaboración de los marcos de asociación por país (MAP), que sustituyen a los documentos de estrategia país (DEP) y a los planes de actuación especial (PAE) como los mecanismos de planificación por país.

Al finalizar el año 2010 el proceso de elaboración de los MAP se encuentra en un estado relativamente avanzado: tres MAP ya han sido elaborados y aprobados —Bolivia, Ecuador

y El Salvador— y otros 15 se encuentran en proceso de elaboración con distinto grado de avance.

La metodología diseñada para la elaboración de los MAP, flexible y abierta a las especificidades de cada país socio, supone un avance respecto a la utilizada en la elaboración de los DEP y los PAE al menos en tres cuestiones: se trata de una metodología basada en el cumplimiento con los principios inspiradores de la agenda de eficacia, apuesta por la participación de los distintos actores de la cooperación española en el proceso, e incorpora el enfoque de coherencia de políticas ausente en el anterior ciclo de planificación por país²⁰.

En cuanto a la incorporación de los principios vertebradores de la agenda de eficacia la metodología de elaboración de los MAP sitúa el acento en el cumplimiento con los principios de apropiación y alineamiento, priorizando por encima de cualquier otra consideración los intereses de los socios para, a partir de ellos, desarrollar la programación operativa y definir los instrumentos de intervención.

Uno de los aspectos más relevantes incorporados en los MAP para desarrollar una cooperación más eficaz consiste en la concentración sectorial de las actuaciones en un país socio. En el proceso de elaboración de los MAP se pretende definir qué sectores son los priorizados para la concentración, así como aquellos sectores en los que, aunque con menor intensidad, se continuará desarrollando alguna actividad, y aquellos otros en los que se dejará definitivamente de trabajar²¹.

La priorización sectorial que guiará el proceso de concentración se establecerá en función de las prioridades de los socios, de los resultados de desarrollo a los que se quiere contribuir y de los sectores definidos en los DEP/PAE vigentes y actualizados²². Asimismo, la concentración sectorial se enmarca en el proceso más amplio de la división del trabajo con el resto de donantes, en la búsqueda de aportación de mayor

²⁰ La DGPOLDE ha elaborado un documento metodológico para la elaboración de los MAP: *Metodología para el establecimiento de marcos de asociación país*, disponible en www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/Publicacionesydocumentacion/Documents/2010MetodologiaMAP.pdf.

²¹ La metodología de elaboración de los MAP plantea la pertinencia de concentrar, de manera indicativa y progresiva, la actuación en tres sectores para los países socios de Categoría A, y en un sector o un enfoque para los países de Categoría B.

²² DGPOLDE/MAEC (2010), *Metodología para el establecimiento de marcos de asociación país*, p.27.

valor añadido y complementariedad por parte de los donantes.

Esta concentración sectorial, indispensable para obtener una cooperación más eficaz, plantea algunas incertidumbres acerca de cómo se abordará el proceso. Como plantea la metodología para la elaboración de los MAP, se pretende que la concentración sectorial sea indicativa, flexible y coordinada con el resto de donantes y afecte aproximadamente al 70% de la AOD estrictamente bilateral. Este hecho permite un margen de flexibilidad significativo para mantener intervenciones que mediante una evaluación hayan demostrado su eficacia, aunque no se circunscriban a los sectores de intervención²³.

A pesar de este margen de flexibilidad existe, especialmente entre las organizaciones de la sociedad civil, una amplia preocupación por evitar que la concentración sectorial pueda significar una mayor discrecionalidad en la toma de decisiones, lo que puede conducir a truncar o interrumpir procesos de desarrollo iniciados, así como a la pérdida del conocimiento, la experiencia y el bagaje compartido en algunos de los sectores en los que las ONGD han trabajado con sus socias lo largo de años.

Asimismo, una eventual discrecionalidad en la selección de los sectores podría favorecer la creación de “espacios huérfanos de cooperación”, lo que distorsionaría la participación de las organizaciones de la sociedad civil, así como sus agendas de desarrollo. La sociedad civil organizada, dependiente de financiación y recursos externos, vería limitada de esta manera su autonomía y debilitada decisivamente su capacidad de tomar decisiones de manera estratégica. La apropiación democrática, que pasaría necesariamente por una participación de las organizaciones locales de la sociedad civil sería uno de los mejores mecanismos para evitar que la discrecionalidad en la toma de decisiones acabe minando la apropiación democrática.

Este aspecto no es abordado por la metodología de elaboración de los MAP, por lo que es necesario incorporar mecanismos que garanticen la sostenibilidad de los procesos ya existentes y evitar con ello esta posible pérdida de capital social. Esta reivindicación ha sido realizada por las ONGD españolas, y ha habido un compromiso por parte de DGPOLDE y AECID, de cara a la elaboración de los próximos MAP, de asumir esta demanda²⁴.

Ahora bien, junto a la puesta en marcha de procedimientos y mecanismos por parte de la Administración, es preciso un ejercicio de reflexión por parte de las ONGD para la asunción de un rol activo en la puesta en marcha de mecanismos de cooperación delegada o división del trabajo entre las propias organizaciones de la sociedad civil para evitar esta pérdida de capital social. Se trata de una responsabilidad compartida, pero cuyo resultado principal depende de cómo se aborde la concentración sectorial y de la influencia que tengan las organizaciones de la sociedad civil en la toma de decisiones en los procesos de concentración sectorial.

Precisamente, la participación de los distintos actores de la cooperación española es otro de los ámbitos importantes de la elaboración de los marcos de asociación.

La participación es uno de los aspectos más novedosos de los MAP. Abren, desde el punto de vista teórico y metodológico, una ventana de oportunidad para la participación de la sociedad civil. Sin embargo, los procesos llevados a cabo hasta la fecha han generado insatisfacción y una sensación de incumplimiento de las expectativas generadas en materia de participación.

Los MAP plantean un proceso de participación estructurado en diferentes fases: en el terreno, durante la elaboración del documento del marco de asociación a través de la participación en el Grupo Estable de Coordinación, y en Madrid, a través de una consulta sobre el borrador final del documento del marco de asociación²⁵.

Con la descentralización hacia las oficinas técnicas de cooperación (OTC), y la participación a través del Grupo Estable de Coordinación, se pretende trasladar una parte importante de la toma de decisiones a los actores que desde el terreno pueden tener un mejor conocimiento de la realidad local y una mejor interlocución con los socios locales. Este esquema de participación plantea, sin embargo, algunos problemas que en la práctica la limitan, tal y como ha ocurrido en varios de los procesos ya concluidos. Como han puesto de manifiesto las ONGD, la descentralización de la toma de decisiones hacia el terreno puede ser valioso en el caso de la AECID, pero contraproducente en el caso de numerosas ONGD que cuentan en el terreno con personal con un perfil marcadamente técnico y, por ello, sin la capacidad necesaria para

²³ Ídem.

²⁴ Este compromiso se expresó durante la realización de una Jornada sobre Marcos de Asociación País (MAP) dirigida a ONGD, celebrada el 21 de diciembre de 2010, organizada por DGPOLDE en colaboración con la AECID.

²⁵ Además, desde DGPOLDE se ha habilitado una dirección de correo electrónico para la recepción de comentarios, sugerencias, demandas y reivindicaciones en relación al proceso de elaboración de los marcos de asociación: marcos.asociacion@maec.es.

configurar con garantías procesos políticos y estratégicos como la elaboración de los marcos de planificación.

Algunas organizaciones carecen incluso de personal expatriado como resultado de una decisión organizativa basada en abstenerse de crear sedes operativas en los países socios, y en una apuesta por fortalecer a sus socios locales. Las organizaciones que han apostado por este modelo se verían claramente limitadas en el esquema participativo contemplado en los marcos de asociación.

Por esta razón, una de las reivindicaciones con mayor grado de consenso entre las ONGD españolas es la evitación de un esquema de participación en el terreno frente a uno de participación en las sedes centrales en España. Por el contrario, la demanda realizada desde la sociedad civil, así como el compromiso de DGPOLDE ante esta demanda, consiste en la búsqueda de fórmulas para compatibilizar ambos esquemas de participación.

No obstante lo anterior, este proceso debería servir también como un elemento de análisis autocrítico para las propias ONGD. El hecho de que éstas, en su mayoría, opten por disponer de perfiles técnicos —ya sea por la imposibilidad de disponer de perfiles más altos en cada país dada la gran dispersión geográfica de sus acciones o por la búsqueda de una mayor cohesión y concentración de la toma de decisiones— pone de manifiesto que la responsabilidad de las deficiencias en materia de participación también recae en las propias organizaciones.

Otro de los aspectos más relevantes de los MAP es que, además de la eficacia y la participación, constituyen una apuesta formal por avanzar en materia de coherencia de políticas para el desarrollo.

Sin embargo, como el propio documento metodológico para la elaboración de los MAP reconoce, los objetivos en esta materia son todavía discretos y no incorporan objetivos concretos, más allá de la elaboración de un mapa sobre las políticas españolas y europeas con impacto en el desarrollo del país socio y del impulso del debate junto a los actores en el terreno sobre las sinergias en términos de desarrollo.

Si bien un ejercicio de realismo es necesario al abordar el ámbito de la coherencia de políticas y lo planteado significa un avance respecto a los DEP y PAE —en los que la coherencia de políticas era una dimensión ausente—, se trata de un avance insuficiente que no se corresponde con el peso que la coherencia de políticas tiene en el discurso de la cooperación española, pero que sí lo hace con lo avanzado en materia de coherencia en otros ámbitos, como se aborda a continuación.

COHERENCIA DE POLÍTICAS

La coherencia de políticas con el desarrollo ha sido a lo largo de los últimos años una de las piedras angulares del discurso de la cooperación española. El Plan Director 2009-2012 ofrece una muestra de ello al afirmar, en el Prefacio, que "juntos vamos a culminar el tránsito desde una política de cooperación hacia una política que promueve activamente la contribución del conjunto de políticas públicas del Estado y su acción exterior, de todos los actores públicos y privados, a los objetivos de desarrollo y la erradicación de la pobreza"²⁶.

Resultado de ello es la existencia de avances en materia de coherencia de políticas con el desarrollo, algunos de ellos relativos a las discusiones en el seno del Consejo de Cooperación o al proyecto de cambio de mandato en el que se encuentra para convertirse en Consejo de Desarrollo. Otros se observan en la elaboración de leyes como la de comercio de armas (aunque no tanto en su aplicación) o en la de deuda externa. Y otros en la puesta en marcha de nuevos instrumentos y estructuras institucionales para la el logro de la coherencia de políticas, entre los que destaca la creación de la Comisión Delegada de cooperación al Desarrollo²⁷ (Millán, 2010:19-22).

Los avances, sin embargo, son limitados, lo que provoca que la apuesta discursiva contraste con lo avanzado en un terreno más práctico, evidenciando así una brecha entre los compromisos asumidos y las políticas desplegadas (Millán, 2010:17-18).

Una primera explicación de carácter general al limitado avance en materia de coherencia de políticas debe buscarse en la propia cultura organizacional existente en España. Fruto de esta cultura existe una marcada compartimentación institucional, un modelo vertical de gestión y ausencia de coordinación entre las distintas políticas que emanan de los diferentes ministerios. Se trata de rasgos estructurales del sistema institucional español que atacan al núcleo de la coherencia de políticas. No hay que olvidar que esta consiste, precisamente, en una coordinación de las distintas políticas

²⁶ No solo el preámbulo, el propio Plan Director 2009-2012 define a la coherencia de políticas como uno de los ámbitos estratégicos de la cooperación española.

²⁷ Un análisis extenso sobre todos estos avances puede encontrarse en Millán, N. (2010). "Análisis de caso: España", en Alonso, J.A., Aguirre, P., Mardueño, R., Millán, N., *Coherencia de políticas para el desarrollo en cinco donantes del CAD: lecciones para el caso español*, Documento de Trabajo nº42, Fundación Carolina, Madrid.

en función de su impacto en el desarrollo de los países en situación de menor desarrollo.

Junto a este rasgo institucional, desde el que hay que entender el estado actual de la coherencia de políticas, existen varias razones que explican el escaso camino recorrido en el terreno práctico. Como apunta Millán (2010), algunas de las más importantes son la ausencia de instrumentos para promover una mayor orientación al desarrollo en la acción pública; la limitación de capacidades técnicas de la cooperación española para transversalizar —promover, supervisar y coordinar— la coherencia de políticas en el conjunto de ministerios, o al menos en aquellos cuyas políticas afectan más directamente al desarrollo de los países del Sur; la ausencia de una conciencia de la necesidad de la coherencia de políticas en buena parte de los actores de la Administración General del Estado; o la promoción, a través de numerosas políticas, de los “intereses españoles”²⁸ aunque estos resulten incompatibles con las necesidades de desarrollo de los países del Sur.

Parece claro que, como resultado de la exigencia generada por el propio discurso, de los escasos resultados prácticos y, especialmente, de la importancia de este enfoque, derivado del análisis anterior, la coherencia de políticas es uno de los principales retos a los que se sigue enfrentando la política de desarrollo española. Es necesario, por ello, que el enfoque trascienda al sistema de cooperación para permear al conjunto de la Administración General del Estado, ya que de lo contrario será un enfoque estéril y circunscrito al ámbito discursivo, como ha venido siendo hasta la fecha.

Para ello, tal y como el Consejo de Cooperación ha recomendado en varias ocasiones, es necesario establecer los puntos focales de los diversos ministerios en materia de coherencia de políticas y que se inicien los trabajos de coordinación entre ellos, así como elaborar el informe anual sobre coherencia de políticas, de forma que la ciudadanía pueda reconocer con claridad una apuesta de conjunto reforzada en su coherencia.

Los aspectos centrales que deben examinarse son los

²⁸ Ponemos entre comillas porque el concepto de coherencia de políticas exige, entre otras cosas, revisar a fondo lo que se entiende por “intereses españoles”, particularmente para delimitar la responsabilidad que el servicio exterior de un país tiene a la hora de abogar, fomentar o defender los intereses de corporaciones multinacionales por el hecho de que su sede original se encuentre en territorio español.

que se refieren a las políticas migratorias, de comercio exterior, contra el cambio climático, política agrícola y políticas financieras.

REFORMA DEL FONDO DE AYUDA AL DESARROLLO

Uno de los componentes del sistema español de cooperación que mayor controversia ha generado durante sus años de existencia ha sido el Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD). Controversia que se ha escenificado tanto en el seno de la Administración General del Estado —especialmente entre el Ministerio de Asuntos Exteriores y el Ministerio de Economía y/o Comercio (actualmente Ministerio de Industria Turismo y Comercio)—, como entre ésta y diferentes actores de la sociedad civil.

La principal polémica generada por este instrumento radica en su estrecha vinculación con el apoyo a la internacionalización de las empresas españolas y, como consecuencia, su limitada, y en numerosas ocasiones contraproducente, capacidad para promover el desarrollo.

En fechas recientes, después de mucho retraso y de numerosas tensiones y negociaciones, el Fondo de Ayuda al Desarrollo ha visto su fin, dando así el Gobierno cumplimiento al camino iniciado legalmente en 2006 cuando en la Ley de Deuda Externa se recogió la necesidad de su reforma.

Ha sido en 2010 cuando finalmente se ha aprobado la Ley de Reforma del Sistema Financiero que reforma el FAD. Fruto de esta reforma se creó en junio el Fondo para la Internacionalización de la Empresa (FIEM), cuya gestión correrá a cargo del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (MITC), y en octubre el Fondo de Promoción del Desarrollo (FONPRODE), que será gestionado por el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC).

La reforma, que se ha producido después de muchos años de reivindicación e incidencia desde diversas organizaciones de la sociedad civil, da respuesta de forma parcial a algunas de las demandas realizadas, como la separación de las operaciones ligadas a intereses comerciales españoles respecto de la AOD, la nueva atribución al MAEC de los fondos canalizados a través de las instituciones financieras internacionales o la limitación a un máximo del 5% de la AOD para la concesión de ayuda reembolsable.

Esta reforma, que presenta algunos elementos positivos, no ha cumplido con todos los requisitos necesarios para avanzar hacia una cooperación de calidad tanto desde el

punto de vista de la eficacia como del de la coherencia de políticas. Más bien al contrario, ha mostrado con claridad que en el interior del Gobierno se mantienen posiciones difícilmente conciliables sobre cuál es la responsabilidad del Estado español en materia de desarrollo. A falta de un análisis más detallado que excede al propósito de estas líneas, puede afirmarse que mientras que el FIEM ha quedado completamente a cargo del MITC, que podrá desarrollar operaciones para la internacionalización de la empresa con más autonomía y menos transparencia de lo que lo hacía con el FAD; el FONPRODE sin embargo queda “filtrado” en varios aspectos de su operativa por los criterios del Ministerio de Economía y Hacienda (MEH), lo que muy probablemente convertirá la gestión de este instrumento en una permanente negociación entre MEH y MAEC, cuando su propósito, sus fines y su creación se deben a la promoción del desarrollo humano y sostenible²⁹. En realidad el MAEC ha cedido parte del relativo control que tenía sobre la política de internacionalización, y a cambio no ha obtenido el control total del nuevo instrumento de cooperación financiera orientado a los fines del desarrollo.

En el momento de cerrar estas líneas asistimos a la última fase del desarrollo reglamentario del FONPRODE, para lo que está previsto constituir una Oficina del FONPRODE en el seno de la AECID³⁰. Sin embargo esta circunstancia no ha sabido aprovecharse para reforzar las capacidades del sistema, por cuanto está previsto que la gestión de las operaciones reembolsables del instrumento se realicen por una entidad ajena al sistema, probablemente a través de una empresa pública propiedad del MITC. De esta forma el MAEC en todo este proceso de negociación interna ha puesto de manifiesto dos debilidades: por un lado que no dispone de capacidad instalada para gestionar instrumentos de creciente complejidad con criterios de desarrollo por lo que ha de ceder a Comercio la gestión, que de esa forma se orientará hacia visiones de desarrollo económico basado en el crecimiento y las exportaciones y no en función de criterios de desarrollo humano y sostenible. Por otro lado el MAEC no ha dispuesto de la suficiente claridad política en las discusiones entre departamentos del Gobierno como para hacer valer la necesidad de legislar, con ambos instrumentos, con la mirada puesta en los principios internacionalmente aceptados del desarrollo.

²⁹ Así reza el texto legal del FONPRODE 36/2010 de 22 de octubre.

³⁰ Lo que obligará a la tercera reforma del Estatuto de la AECID en poco más de tres años.

Los principales aspectos críticos que no ha solucionado la reforma radican en que se han alejado las posibilidades de construir una política pública de desarrollo que informe tanto a las políticas de internacionalización de la empresa española como a las políticas de la nueva cooperación financiera y reembolsable orientada a la lucha contra la pobreza. Más bien la reforma ha venido a consolidar la coexistencia en la Administración de dos políticas tradicionalmente enfrentadas por la falta de acuerdo sobre los impactos que producen en las poblaciones de los países del Sur. En este sentido, las organizaciones sociales han tratado de incidir en los textos legales para que los fondos públicos gestionados con los nuevos instrumentos (FIEM y FONPRODE) cumplieran los acuerdos derivados del consenso internacional sobre desarrollo, en particular su orientación al cumplimiento de los Objetivos del Milenio y su concordancia con la Agenda de Eficacia de la Ayuda. En particular, la Ley del FIEM ha establecido que sus fondos no serán computables como AOD, aunque habrá que observar de qué forma España subvenciona la internacionalización de sus empresas salvando las limitaciones del Paquete de Helsinki³¹ evitando al mismo tiempo las condiciones de concesionalidad propias de la Ayuda Oficial. Lo cierto es que si en el futuro este punto de la ley se cumpliera, en España habríamos logrado eliminar la AOD ligada a intereses exportadores españoles. Por otro lado, el FONPRODE se aprobó sin contemplar la prohibición expresa de otorgar créditos a los Países Menos Adelantados (PMA) o al conjunto de Países Pobres Altamente Endeudados (PPAE), sino que deja abierta la posibilidad de concederles créditos y, con ello, de aumentar más aun su deuda externa. Asimismo, el FONPRODE contempla la opción de conceder créditos para financiar sectores sociales básicos, lo que puede implicar una contradicción para una cooperación que apuesta por la universalización de los servicios sociales.

³¹ El paquete de Helsinki (1992) en el marco del Consenso de la OCDE es el conjunto de normas que establece limitaciones a las subvenciones a la exportación e internacionalización. La mayoría de las excepciones que contempla dicho paquete precisamente pasan porque “la utilización de la ayuda ligada a la exportación es sólo permitida si se acentúa su carácter, precisamente, de ayuda”. Boletín Económico de Información Comercial Española (ICE), del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, nº 2940, junio de 2008. De hecho este número monográfico sobre el FAD puede considerarse el texto oficial que desde el MITC considera por primera vez la posibilidad de reformar el antiguo FAD, estableciendo de paso cuál será el marco de la misma, es decir, la instauración de dos herramientas diferenciadas con la que el MITC pueda proseguir su política de internacionalización sin la observancia de los molestos criterios de desarrollo.

A MODO DE CONCLUSIÓN

Asistimos al que seguramente es uno de los momentos más críticos de la política de cooperación de los casi siete años del actual gobierno. Las oportunidades y las amenazas presentes tanto en la agenda internacional de desarrollo como en el propio sistema de cooperación español —algunas de las cuales se han presentado aquí— son numerosas.

El periodo que aún resta de legislatura es vital para determinar si el escenario de los próximos años estará configurado por la materialización de las amenazas o por el aprovechamiento de las oportunidades. Uno de los principales riesgos existentes es el de avanzar de manera inercial sin asumir las responsabilidades y tomar las decisiones necesarias para poner fin a las reformas. Sería esta actitud el peor legado que se podría dejar al siguiente gobierno —ya sea continuista o de corte conservador—, que heredaría un sistema de cooperación con baja legitimidad y con un peso claramente descendente.

En este escenario, independientemente de que se produzca o no un cambio de gobierno, se habrá perdido el impulso dado en la primera legislatura del Gobierno del PSOE y lo más importante, se habrá vaciado de contenido el discurso que hasta la irrupción de la crisis había cimentado doctrinalmente todos los esfuerzos de tipo cuantitativo y de desarrollo del marco político e institucional de la cooperación española.

Es cierto que la crisis obliga a tomar medidas para reducir el déficit y que el descenso de la AOD es ya inevitable. No es menos cierto, sin embargo, que estas medidas se encaminan a profundizar la brecha Norte-Sur y a debilitar a la política de cooperación internacional para el desarrollo. Así pues, en 2010 se ha consumado la reducción de la AOD y en 2011 continuará haciéndolo. Todavía hay tiempo, aunque escaso, para aprovechar las oportunidades, lo que exigiría realizar las reformas oportunas y profundizar las ya iniciadas para orientar de forma definitiva las políticas de desarrollo españolas y así, impedir que el retroceso afecte al conjunto de la política española de cooperación para el desarrollo. En particular consideramos que es posible, aún en el contexto de ajuste y control del déficit, retomar las necesidades de reforma institucional incorporando las capacidades que el sistema demanda, superando las restricciones que las resistencias

corporativas y la lógica del servicio exterior siguen imponiendo al sistema de cooperación para el desarrollo.

Es necesario, para ello, reescribir el discurso y retomar los planteamientos cosmopolitas. Sin embargo, para hacerlo de manera creíble y legítima, conviene hacerlo desde nuevas bases: la participación y diálogo con la sociedad civil, el respeto al Pacto de Estado contra la Pobreza y orientación del conjunto de la política de cooperación hacia la coherencia de políticas con el desarrollo deben ser las principales.

BIBLIOGRAFÍA

- Alonso, J.A., Aguirre, P., Madruño, R., Millán, N., (2010), Coherencia de políticas para el desarrollo en cinco donantes del CAD: lecciones para el caso español, Documento de Trabajo nº42, Fundación Carolina, Madrid.
- Coordinadora de ONGD-España, (2010), "Se cierra la reforma de los créditos FAD", Nota de prensa, disponible en línea: www.congde.org/uploads/documentos/dc39a925dc030bb3d12e7cf9bdde3c19.pdf.
- DGPOLDE/MAEC, (2010), Metodología para el establecimiento de Marcos de Asociación País, disponible en línea: <http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/Publicacionesydocumentacion/Documents/2010MetodologiaMAP.pdf>.
- Martínez Osés, P.J., (2010), "La sociedad civil y la política española de cooperación al desarrollo" en Economía Exterior, nº54, disponible en línea: www.politicaexterior.com/articulo/?id=4484.
- Milleiro, I (2010), "Con prisa y sin pausa", en La Realidad de la Ayuda 2010, Intermón Oxfam.
- Millán, N., (2010), "Coherencia para el desarrollo en un mundo globalizado: más allá de las políticas de ayuda. Los casos de Suecia y España", en Revista Sistema, en prensa.
- Sanahuja, J.A. (2008), "La política de cooperación española a partir de 2008: el reto de culminar las reformas", en Revista Quórum, año 2008, nº 19, pp.37-55.
- Santander, G (2010), "La cooperación para el desarrollo del Ayuntamiento de Madrid: el desafío del municipalismo", en De la Fuente, R (coord.), Los nuevos actores de la cooperación internacional: El papel de los gobiernos locales y regionales, La Catarata, Madrid.