

Plataforma 2015 y Más

Los Objetivos del Milenio: movilización social y cambio de políticas

CUARTO INFORME ANUAL
DE LA PLATAFORMA 2015 Y MÁS



COLECCIÓN INVESTIGACIÓN Y DEBATE

ESTA EDICIÓN HA SIDO POSIBLE GRACIAS A LA COLABORACIÓN
Y EL PATROCINIO DEL AYUNTAMIENTO DE FUENLABRADA

DISEÑO DE COLECCIÓN: ESTUDIO PÉREZ-ENCISO

ILUSTRACIÓN DE CUBIERTA: JACOBO PÉREZ-ENCISO

COORDINADORAS DE LA EDICIÓN: JUANA BENGOA, M.ª EUGENIA CALLEJÓN

© PLATAFORMA 2015 Y MÁS, 2006

© LOS LIBROS DE LA CATARATA, 2006

FUENCARRAL, 70

28004 MADRID

TEL. 91 532 05 04

FAX. 91 532 43 34

WWW.CATARATA.ORG

LOS OBJETIVOS DEL MILENIO: MOVILIZACIÓN SOCIAL

Y CAMBIO DE POLÍTICAS

ISBN: 84-8319-279-9

DEPÓSITO LEGAL: M-40.830-2006

ESTE LIBRO HA SIDO EDITADO PARA SER DISTRIBUIDO. LA INTENCIÓN DE LOS EDITORES ES QUE SEA UTILIZADO LO MÁS AMPLIAMENTE POSIBLE. QUE SEAN ADQUIRIDOS ORIGINALES PARA PERMITIR LA EDICIÓN DE OTROS NUEVOS Y QUE, DE REPRODUCIR PARTES, SE HAGA CONSTAR EL TÍTULO Y LA AUTORÍA.

ÍNDICE

PRÓLOGO, por Leire Pajín, secretaria de Estado de Cooperación Internacional 9

PRESENTACIÓN, por Manuel Robles, alcalde de Fuenlabrada 15

PRIMERA PARTE. LA CONSECUCIÓN DE LOS OBJETIVOS
DEL MILENIO: UNA 'CUENTA ATRÁS' PARA LOS AVANCES
Y LOS CAMBIOS REQUERIDOS 17

CAPÍTULO 1. LA SITUACIÓN DE LOS OBJETIVOS DEL MILENIO
A DIEZ AÑOS PARA 2015, por Juan Manuel Andrés,
M.^a Eugenia Callejón y Andrés Barge 19

CAPÍTULO 2. EL AÑO DE LAS CUMBRES, por Marta Arias 39

CAPÍTULO 3. UN AÑO DE MOVILIZACIONES SOCIALES CONTRA
LA POBREZA, por Juana Bengoa y José Moisés Martín 51

CAPÍTULO 4. BALANCE Y PERSPECTIVAS DE UN CICLO DE REFORMAS:
LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN ESPAÑOLA, DE 2004 A 2006,
por José Antonio Sanahuja 69

CAPÍTULO 5. EL NUEVO CONSENSO EUROPEO SOBRE EL DESARROLLO,
por Ester Asín y Olivier Consolo 105

**SEGUNDA PARTE. CASOS PRÁCTICOS SOBRE LA APLICACIÓN DE NUEVOS
INSTRUMENTOS PUESTOS EN MARCHA POR LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA 115**

I. EL CANJE DE DEUDA POR EDUCACIÓN EN ECUADOR 117

**CAPÍTULO 6. LA CONVERSIÓN DE DEUDA POR INVERSIONES
EN DESARROLLO,** por Jaime Atienza 119

CAPÍTULO 7. CANJE DE DEUDA POR EDUCACIÓN EN ECUADOR, por Marina Navarro 131

II. EL APOYO PRESUPUESTARIO EN MOZAMBIQUE 149

**CAPÍTULO 8. VISIÓN Y PARTICIPACIÓN DE LAS ONGD, COMO SOCIEDAD CIVIL
ORGANIZADA, EN EL APOYO PRESUPUESTARIO DIRECTO DE LA AECI
AL GOBIERNO DE MOZAMBIQUE,** por Amaya Olivares 151

**III. EL PROCESO PARTICIPATIVO EN LA ELABORACIÓN
DEL DOCUMENTO DE ESTRATEGIA-PAÍS EN BOLIVIA 159**

**CAPÍTULO 9. EL CASO DE LA ELABORACIÓN PARTICIPATIVA DEL DOCUMENTO
DE ESTRATEGIA-PAÍS EN BOLIVIA,** por Fernando Mudarra 161

**CAPÍTULO 10. EXPERIENCIA DE LA COORDINADORA DE ONG ESPAÑOLAS
EN BOLIVIA (COEB) EN LA ELABORACIÓN DEL DOCUMENTO
DE ESTRATEGIA-PAÍS,** por Marta Cabezas, Gilles Casals,
Luis Miguel Monje, Pedro Bermejo y Teresa Carazo 173

TERCERA PARTE. EL 'Y MÁS' DEL COMPROMISO SOCIAL POR LOS ODM 185

**CAPÍTULO 11. REFLEXIONES Y CONCLUSIONES DEL SEMINARIO
Y PLENARIOS 2006 DE LA PLATAFORMA 2015 Y MÁS 187**

**ANEXO. DECLARACIÓN DE LOS MUNICIPIOS DEL SUR POR LOS OBJETIVOS
DEL MILENIO: 'UNA ALIANZA LOCAL Y CIUDADANA PARA CONSTRUIR
UNA AGENDA SOCIAL GLOBAL' 205**

**BALANCE Y PERSPECTIVAS DE UN CICLO DE REFORMAS:
LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN ESPAÑOLA, DE 2004 A 2006**

JOSÉ ANTONIO SANAHUJA

Director del Departamento de Desarrollo y Cooperación del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI) y vocal experto del Consejo de Cooperación al Desarrollo

1. LAS GRANDES LÍNEAS DE UN CICLO DE REFORMAS

La cooperación española atraviesa un ciclo de reformas y de cambios estructurales sin precedentes, si se ha de juzgar por los compromisos adquiridos por la Administración, las expectativas abiertas, y las iniciativas que, como se verá, se han ido introduciendo desde el cambio de Gobierno en 2004. Las grandes orientaciones en las que se basan esos cambios pueden resumirse así:

- *Solidaridad*, que se traduce en la importancia de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), de la lucha contra la pobreza y de otras metas de desarrollo como objetivos de la ayuda, así como del conjunto de la acción exterior del Estado; el compromiso, que se ha venido cumpliendo, de aumentar significativamente el esfuerzo de ayuda que España realiza a favor de los países más pobres, hasta alcanzar el 0,5 por ciento de la Renta Nacional Bruta (RNB) al finalizar la legislatura; y una mayor atención hacia los Países Menos Adelantados (PMA), y en particular hacia África subsahariana.
- *Multilateralismo*, referido tanto a la adopción de metas acordadas multilateralmente, como a una mayor participación, política y financiera, en las organizaciones multilaterales.

- *Eficacia*: a través del establecimiento de un sistema integrado de planificación y programación, la asunción de los principios adoptados en la Declaración de París (2005) sobre eficacia de la ayuda, que comportan un nuevo tipo de relación con los países en desarrollo, y una gestión orientada a resultados.
- *Coherencia de políticas*: desde el programa electoral se insistió en la necesidad de ir “de una política de ayuda, a una política de desarrollo”, ya que para luchar eficazmente contra la pobreza se requiere que exista coherencia entre los distintos componentes o instrumentos de la política de cooperación y, lo más importante, que exista coherencia entre la ayuda y otras políticas públicas que puedan afectar a los procesos de desarrollo y que, en algunos casos, llegan a contrarrestar los esfuerzos de la ayuda, como las políticas comercial, agrícola, las que afectan a la inversión extranjera, la gestión de la deuda externa, de derechos humanos, o de paz y seguridad.
- *Coordinación y consenso*, que se pretende alcanzar a través de procesos de participación y diálogo con los distintos actores de la cooperación española, gubernamentales y no gubernamentales, un papel renovado del Consejo de Cooperación al Desarrollo y de la Comisión Interterritorial de Cooperación, y mecanismos de participación en el proceso de planificación de la ayuda.

Esa agenda de reformas no afecta en exclusiva a España como país donante. La adopción de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y, en particular, la “asociación mundial para el desarrollo” que reclama el Objetivo ocho, plantean importantes desafíos en materia de coherencia de políticas, en relación al comercio, la financiación del desarrollo, la solución de los problemas de endeudamiento externo, la transferencia de tecnología, la paz y la seguridad, y otros aspectos de las relaciones internacionales. También suponen una transformación de la arquitectura institucional y los procesos por los que opera la ayuda. En concreto, la aplicación de los principios de apropiación, alineamiento, armonización, corresponsabilidad y orientación a resultados, adoptados en las declaraciones de Roma (2003), Marrakesh (2004) y París (2005)¹, se han convertido en fuerzas de cambio en el sistema de ayuda. En el marco de la Unión Europea (UE), la adopción del “Consenso europeo sobre desarrollo” opera en esa misma dirección². De ser aplicados plenamente, suponen una

transformación radical de la misma y, en especial, de las relaciones entre los países donantes y los receptores, estos últimos rebautizados ahora como “países socios”.

Frente a esa agenda de cambio, España presenta ciertas singularidades que exigen un esfuerzo de reflexión y elaboración doctrinal propio y diferenciado, más que la mera adopción de conceptos y soluciones “llave en mano”.

Pero, además, la cooperación española parte de una posición más desfavorable. A mediados de los años noventa se había iniciado un esperanzador proceso de modernización y reforma, pero a finales de la década ese impulso se había agotado. Con el segundo Gobierno del Partido Popular, la cooperación española atravesó una etapa de profunda involución y de claro distanciamiento de los consensos internacionales sobre desarrollo. Los problemas tradicionales de la cooperación española se mantuvieron o, en su caso, se agravaron, y se les añadieron otros nuevos, relacionados con los intereses comerciales y políticos impulsados por el anterior secretario de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica, Miguel Ángel Cortés, y la matriz de política exterior neoconservadora que desde 2002 trató de introducir el Gobierno de José María Aznar. En suma, los actuales responsables de la ayuda española heredaron una política de cooperación maltrecha, envilecida y deformada por intereses comerciales y estratégicos, privada de consenso, y sometida a una grave crisis de credibilidad. Para poner en perspectiva y valorar adecuadamente las reformas que se están aplicando, se ha de considerar ese punto de partida, muy desfavorable, además de ese entorno internacional más exigente.

2. ANTECEDENTES: REFORMAS FRUSTRADAS E INVOLUCIÓN EN LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA (1994-2004)

El actual ciclo de reformas tiene un precedente cercano en el periodo 1994-1999, en el que un conjunto de dinámicas internas y externas explican los importantes cambios que entonces experimentó la cooperación española. En el ámbito externo, cabe mencionar los compromisos derivados de las cumbres mundiales impulsadas por Naciones Unidas, y la adopción en el seno del CAD de un nuevo consenso sobre cooperación al desarrollo. Con todo ello se trató de superar las dudas y las críticas a su

eficacia y legitimidad —lo que se denominó “la fatiga de la ayuda”— a través de los llamados “Objetivos 2015”, precedente inmediato de los ODM, que situaban la lucha contra la pobreza en el centro de las políticas de cooperación³. En el plano interno, cabe recordar las movilizaciones sociales a favor del 0,7 por ciento del PIB para Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD); las ponencias sobre esta cuestión adoptadas por el Congreso en 1992 y por el Senado en 1994; y el “Pacto de Solidaridad” de 1995, adoptado por los partidos políticos con vistas a las elecciones generales de 1996. En este periodo, el Consejo de Cooperación al Desarrollo, creado en 1995, alentó el debate y la participación de los distintos actores, y contribuyó a enriquecer su contenido técnico y doctrinal, aproximándolo a los debates internacionales sobre el desarrollo y la cooperación.

Con el primer Gobierno del Partido Popular, ese impulso reformista condujo a la aprobación, por amplia mayoría, de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo de 1998, que definía la cooperación, por primera vez, como política pública, y aun siendo parte de la acción exterior del Estado, le otorgaba un alto grado de autonomía al establecer sus propios objetivos de desarrollo y de lucha contra la pobreza, diferenciados de otros objetivos de política exterior. La ley previó un nuevo marco de planificación estratégica al requerir un Plan Director cuatrienal, así como Documentos de Estrategia Sectorial y por áreas geográficas y países prioritarios. Se regulaban aspectos concretos como la ayuda humanitaria, y se emplazaba al Gobierno a un ulterior desarrollo reglamentario que incluía el Estatuto del Cooperante, o la redefinición en clave de desarrollo de los créditos del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD). También definía con más claridad las funciones de los distintos ministerios, atribuyendo la dirección de la política a Asuntos Exteriores. Finalmente, la ley incluyó el principio de coherencia de políticas, en términos muy similares a lo que dispone el Tratado de la Unión Europea en su capítulo sobre política de desarrollo.

La elaboración del primer Plan Director originó un valioso ejercicio de reflexión doctrinal y de debate entre los distintos ministerios responsables de la ejecución de la ayuda española y los actores no gubernamentales, que dio lugar a un texto respaldado por un amplio consenso⁴. Éste, sin embargo, fue rechazado por el Gobierno en los últimos meses de la legislatura, de manera inesperada, poco antes de su presentación al Consejo de Ministros. Esto se debió, entre otras razones, a sus implicaciones presupuestarias. Como es sabido, las proyecciones del Plan contenían objetivos

muy modestos de aumento de la AOD —desde luego, por detrás de lo acordado en 1995 por los partidos políticos en el Pacto de Solidaridad—, pero éstas se encontraron con la oposición del Ministerio de Economía, que las consideró incompatibles con las metas de control del déficit asumidas por el Ejecutivo.

Al fracaso del proyecto de Plan Director se le sumaron hechos como la desalentadora evolución de la AOD en ese periodo, que se mantuvo entre el 0,22 por ciento y el 0,25 por ciento del PIB; la ausencia de avances en el desarrollo reglamentario de la Ley de Cooperación en aspectos clave como el Estatuto del Cooperante o la regulación de los créditos FAD, a través de los cuales siguieron estando presentes los intereses comerciales; y otras tendencias preocupantes, como la irrupción de las Fuerzas Armadas en la provisión de ayuda de emergencia —huracán *Mitch* (1998), guerra de Kosovo (1999), inundaciones de Mozambique (2000)—, en operaciones cuestionables por razones de coste-eficacia, o por no ser congruentes con el Derecho Internacional Humanitario⁵. Al finalizar la legislatura, era evidente que ese ciclo reformista estaba agotado y cuáles eran sus límites económicos, políticos, institucionales y corporativos. En suma, la legislatura dejó una ley relativamente avanzada, pero en casi todo lo demás no hubo cambios significativos.

El periodo 2000-2004, sin embargo, sí rompió con ese *statu quo*, pero en sentido inverso. En conjunto, el segundo Gobierno del Partido Popular se caracterizó por una clara involución que alejó a la política española de cooperación de los consensos doctrinales y políticos y los compromisos internacionales sobre desarrollo acordados en los marcos de Naciones Unidas, la Unión Europea y el CAD⁶. Se intentó convertir la ayuda española en un mero instrumento de una agenda de intereses comerciales, políticos y estratégicos, y de promoción cultural española⁷. Aunque ya estaban presentes, éstos se redefinieron de manera parcial e ideologizada, en lo que se llegó a caracterizar como un “modelo castizo” de ayuda al desarrollo⁸. De esa ideologización da fe, en primer lugar, el planteamiento explícitamente neoliberal del secretario de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, Miguel Ángel Cortés, al afirmar que la clave del desarrollo es el libre comercio, y el papel de la ayuda es irrelevante, lo que, implícitamente, significaba cuestionar la existencia de una política pública de ayuda como la definida por la Ley de Cooperación al Desarrollo de 1998. En segundo lugar, una interpretación reduccionista de la promoción de la “cultura española” que se limitaba a la

lengua castellana, negando la realidad plural del Estado, que se tradujo en iniciativas como la creación de la Fundación Carolina o la Sociedad Estatal para la Acción Cultural en el Exterior (SEACEX). En tercer lugar, desde 2002 la cooperación española se vio arrastrada por la deriva neoconservadora de la política exterior de José María Aznar, y la utilización de argumentos humanitarios para justificar la intervención en Irak. La ayuda también se vio sumida en un proceso de subordinación a objetivos de seguridad nacional definidos en el marco de la “guerra global contra el terrorismo” y el alineamiento incondicional con Estados Unidos, que afectó, sobre todo, a la ayuda humanitaria, los créditos FAD y la condonación de deuda⁹.

Este proceso condujo, desde el primer año de legislatura, a la ruptura del consenso interno, que se escenificó en el Consejo de Cooperación con motivo de la elaboración del Plan Director 2000-2004, y la posterior crisis de este órgano. El nuevo plan, de muy baja calidad y que renunciaba a afrontar las carencias de la cooperación española, fue aprobado sin el respaldo de las ONG —que se abstuvieron— y de los expertos —que votaron en contra—, tras un difícil proceso en el que la SECIPI aplicó una estrategia de “divide y vencerás” que, chequera en mano, le permitió contar con el apoyo de algunos agentes sociales. Esa misma estrategia se aplicó a la hora de disolver y reconfigurar el Consejo de Cooperación. Esto condujo a la ruptura del diálogo con la mayoría de los actores no gubernamentales, aunque el Gobierno pudo contar con un Consejo dócil durante el resto de la legislatura¹⁰.

Lo más significativo de este periodo, empero, ocurría fuera de España. A lo largo de esa legislatura se dieron pasos de gran trascendencia en el sistema internacional de cooperación: la definición de los ODM, con sus respectivos indicadores de progreso, a través de la Declaración del Milenio de septiembre de 2000; nuevos compromisos en materia de financiación del desarrollo, como los que la UE acordó en el Consejo de Barcelona de 2002, previo a la Conferencia de Monterrey —que en 2006 la AOD alcanzara, al menos, el 0,33 por ciento del PIB en los Estados miembros, y el 0,39 por ciento para el conjunto de la UE—; y se asumieron importantes acuerdos para mejorar la eficacia de la ayuda, con las declaraciones de Roma (2003), Marrakesh (2004) y París (2005). En ese proceso, la posición del Gobierno español fue, en el mejor de los casos, irrelevante, y en ocasiones, un obstáculo. Así ocurrió en el proceso previo a la Conferencia de Monterrey, en el que la posición española

en relación al aumento de la AOD estuvo más cerca de la estadounidense que de la europea, a pesar de que España ostentaba la presidencia semestral del Consejo. En este contexto de cambio, no hacer nada ya equivalía a un retroceso, pero la marcada involución de la cooperación española la situaría en una posición aún más alejada y divergente de estos debates y acuerdos.

3. 'NUEVO REALISMO' Y MULTILATERALISMO EFICAZ: LA POLÍTICA EXTERIOR DEL NUEVO GOBIERNO Y EL DESARROLLO INTERNACIONAL

Respecto a la matriz de política exterior de signo neoconservador que introduce el Gobierno de Aznar, el nuevo Gobierno socialista plantea un nuevo modelo de política exterior que sólo en parte supone el retorno a los consensos de la transición, que en el mundo posterior al 11-S ya no serían adecuados. Ese nuevo modelo se caracterizaría, entre otras "ideas fuerza", por un "nuevo realismo" de corte cosmopolita, que redefine los intereses nacionales en el marco de problemas e intereses globales, y por la promoción de un "multilateralismo eficaz" que permita mejorar la gobernanza del sistema internacional.

El concepto de "nuevo realismo", según Ulrich Beck, alude a la necesidad de afrontar la pobreza, la desigualdad, las migraciones o el deterioro de la biosfera como factores de riesgo global, por lo que cualquier política exterior y de seguridad que hoy pretenda ser eficaz y creíble habrá de situarlas en un lugar central¹¹. El viejo realismo político menospreciaba estas cuestiones, ubicándolas en una agenda "blanda" de las relaciones internacionales, frente a las cuestiones "duras" de la seguridad militar y las relaciones diplomáticas. Para el nuevo realismo cosmopolita, es ilusorio y peligroso ignorarlas o relegarlas a un segundo plano, ya que afectan a unos intereses nacionales que, paradójicamente, se "desnacionalizan" por efecto de la globalización, y se redefinen como intereses comunes o colectivos, que la acción del Estado, por sí solo, no puede promover. La cooperación internacional para el desarrollo se configura, en este contexto, como un instrumento de creciente importancia, que, para ser eficaz deberá responder a estrategias y metas colectivas, y no a una definición estrecha y egoísta del interés nacional, como preconiza el realismo clásico.

El multilateralismo eficaz es consecuencia de lo anterior. Responde al reconocimiento de los límites del Estado-nación y de los mecanismos de la cooperación internacional clásica para responder a los desafíos de la globalización. Ese objetivo comporta, por un lado, la elaboración de marcos normativos, y la (re)construcción de organizaciones internacionales eficaces para establecer nuevos marcos de regulación, canalizar a la participación de los Estados y las sociedades, y movilizar la acción colectiva para asegurar la provisión de seguridad, bienestar económico, cohesión social y sostenibilidad ambiental, que desde esta perspectiva se redefinen como “bienes públicos” globales, o regionales¹². Por otro lado, supone la “multilateralización” (o, en su caso, la “europeización”) de las políticas exteriores nacionales¹³. Los ODM, en la medida en que son asumidos como objetivos de la política de cooperación de cada donante y como medida de su desempeño, serían una muestra de ese proceso de “multilateralización” de políticas.

Esta nueva matriz de política exterior supone un viraje significativo respecto a la pauta de relación que había caracterizado tradicionalmente a la cooperación española —y no sólo en la última etapa de la Presidencia de Aznar—, tanto en sus objetivos como en la relación con los organismos multilaterales. Esa política hacia los organismos multilaterales de cooperación respondía, primordialmente, a la búsqueda de retornos comerciales, a la promoción de españoles en puestos de responsabilidad y, en el mejor de los casos, al intento de “bilateralizar” lo multilateral, promoviendo los objetivos de la cooperación española en los marcos multilaterales. Estos objetivos pueden ser considerados legítimos y necesarios, pero lo que los hace problemáticos es que han sido casi los únicos, y no se han insertado en una política multilateral estratégica, que respondiera también a objetivos de desarrollo¹⁴.

La nueva orientación multilateralista, por el contrario, supone asumir plenamente los ODM, aunque éstos puedan adaptarse a la especificidad de España como donante, y a las particularidades de los países de renta intermedia de América Latina y el Mediterráneo a los que España otorga prioridad. Supone, también, un multilateralismo selectivo y estratégico, en el que el apoyo a cada organismo se definirá, entre otros criterios, por su contribución efectiva a los ODM y sus ventajas comparativas para la provisión de bienes públicos globales o

regionales (o a evitar “males públicos”), lo que remite a un apoyo selectivo a Naciones Unidas y su proceso de reforma, y al marco de la Unión Europea.

En este marco, una iniciativa simbólica, aunque también con efectos prácticos, es la decisión de sumar a España a la “Alianza contra el hambre y la pobreza”, lanzada en enero de 2004 por los presidentes de Brasil, Chile y Francia, con el apoyo del secretario general de Naciones Unidas. En palabras del presidente José Luis Rodríguez Zapatero, la inclusión de España en el “quinteto contra el hambre” debía convertirse en la contraimagen del “trío de las Azores”, expresando el compromiso del nuevo Gobierno con el desarrollo, la lucha contra la pobreza, el multilateralismo y las Naciones Unidas. El presidente obtuvo esa imagen en septiembre de 2004, al anunciar los compromisos de aumento de la AOD del nuevo Gobierno —0,33 por ciento de la RNB en 2006, y 0,5 por ciento en 2008, al término de la legislatura— en su intervención solemne en la Asamblea General de Naciones Unidas.

La Alianza parte del “Consenso de Monterrey” sobre financiación del desarrollo y pretende promover nuevos mecanismos para la movilización de recursos, entre los que se encuentran distintas propuestas en estudio de “impuestos globales” a las transacciones financieras, las emisiones de gases nocivos o la venta de armas, incluyendo la tasa al transporte aéreo impulsada por Francia, la facilitación de las remesas de los emigrantes, que promueve España, o la Facilidad Financiera Internacional propuesta por el Reino Unido.

En definitiva, tanto el “nuevo realismo” como el “multilateralismo eficaz” sitúan a la cooperación al desarrollo como elemento clave de la acción exterior, y a esto responde la nueva denominación del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC). No cabe duda de que ello se ha traducido en una mayor consideración política de la ayuda y de los objetivos de desarrollo como parte de una acción exterior del Estado que se pretende más integrada y coherente. Para algunos especialistas, esto supone que la política exterior ha experimentado un “giro social”¹⁵, y estaría presidida por una “visión ética y solidaria”¹⁶. No obstante, la mayor relevancia de la ayuda en las relaciones exteriores de España, y su mayor integración con la política exterior, no está exenta de riesgos, en particular, que la ayuda pueda convertirse en una herramienta para responder a corto plazo, mediante incentivos o sanciones, a situaciones de crisis en esas relaciones, como las derivadas de la presión migratoria o de la defensa de intereses empresariales amenazados.

4. PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y PRIORIDADES GEOGRÁFICAS Y SECTORIALES: EL PLAN DIRECTOR Y LOS NUEVOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN¹⁷

Con la toma de posesión del nuevo Gobierno, se multiplicaron los signos que indicaban un nuevo rumbo de la política de cooperación, en particular, en lo referido a los nombramientos en la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y en la AECI. Al frente de ambas instancias se ha ubicado a figuras con peso político y con vínculos con los movimientos sociales, así como a técnicos y diplomáticos con trayectoria, reconocimiento y conexiones en el sector, y con sincera preocupación por la mejora de la política de cooperación.

Sin embargo, es en el ámbito de la planificación estratégica de la cooperación donde, los compromisos electorales y de gobierno se han traducido en una política de cooperación más detallada. El documento clave para ello es el Plan Director 2005-2008, respaldado por unanimidad por el Consejo de Cooperación, y que fue aprobado por el Consejo de Ministros del 28 de enero de 2005. Se trata de un texto a medio camino entre un plan estratégico y una definición de políticas y estrategias, lo que se explicaría por la necesidad de reflejar explícitamente el cambio de rumbo que suponía el nuevo Gobierno, y de asumir expresamente el marco doctrinal y los consensos internacionales de desarrollo antes postergados. Ese alineamiento con las metas internacionales y, en particular, su decidida orientación a la lucha contra la pobreza es una de sus principales fortalezas. Elemento importante es el compromiso expreso de aumentar la AOD hasta alcanzar el 0,5 por ciento de la RNB al final de la legislatura, lo que situaría a España en la tendencia apropiada para cumplir los compromisos asumidos en el seno de la Unión Europea, que suponen llegar al 0,33 por ciento en 2006, y al 0,7 por ciento en 2015. De igual forma, se explicita el compromiso de gobierno de destinar al menos el 20 por ciento de la AOD a necesidades sociales básicas, el 20 por ciento a los Países Menos Adelantados (PMA), mejorar y aumentar la ayuda humanitaria —una reivindicación muy sentida por distintos actores no gubernamentales— hasta alcanzar al menos el 7 por ciento de la AOD bilateral en 2008. El documento también destaca por haber introducido cuestiones transversales, como la igualdad de género, la construcción de la paz, la sostenibilidad y las dimensiones culturales del desarrollo; por dar más peso a la vertiente multilateral, contemplar, con ciertas cautelas,

nuevos instrumentos de cooperación, como el apoyo presupuestario, y reclamar una mayor coherencia entre los distintos instrumentos de la ayuda, en especial, en relación a los créditos FAD. Al elevado nivel de consenso que lo rodea también contribuyó la voluntad del Gobierno de abrir su elaboración a la participación de distintos actores, cuyas aportaciones se pueden rastrear a lo largo del texto.

El Plan Director, como destacó el dictamen del Consejo de Cooperación, tiene también algunas carencias y, sobre todo, ha trazado una agenda de reformas exigente para el Gobierno y sus órganos de planificación y gestión de la ayuda. Al adoptarse los ODM como marco de objetivos, se obvió la necesaria reflexión sobre su aplicación a los países de renta media que constituyen los tradicionales destinatarios de la cooperación española. Esa reflexión no sólo es necesaria para asegurar la eficacia de la ayuda en esos países. También es un elemento clave de la estrategia que España está desplegando en distintos foros internacionales para convencer a otros donantes sobre la validez de esa posición. El carácter participativo del proceso de elaboración del texto condujo a ciertas incoherencias —las secciones sobre comercio y “soberanía alimentaria” son un ejemplo patente— ya que, por la lógica de agregación que se siguió, no hay una jerarquía clara de prioridades y objetivos. No se desarrolló suficientemente la dimensión multilateral y, en relación al principio de coherencia, se insiste más en la coherencia entre instrumentos, que en relación a otras políticas situadas fuera de las competencias de la política de cooperación, como el comercio o la agricultura. El Consejo también recordó que, para poder afrontar los compromisos del Plan, sería condición necesaria la reforma de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI). Finalmente, la carencia más notoria se refiere al marco presupuestario, cuyo borrador se retiró a última hora ante la falta de acuerdo del Ejecutivo respecto a sus magnitudes básicas. Con todo, se trata de un texto que responde a las elevadas expectativas abiertas, y por ello fue valorado positivamente por el conjunto de los actores del sistema español de ayuda.

En ese marco, en un periodo de poco más de doce meses, entre 2005 y 2006, se ha ido definiendo un completo sistema de planificación, con sus correspondientes bases metodológicas, en el que se han tratado de mantener cauces participativos abiertos a todos los actores, y se ha tratado de asegurar un espacio importante para las Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC) y otros actores, como las comunidades autónomas.

Para ello, también se ha reforzado la capacidad política y técnica del órgano responsable, la Dirección General —antes Subdirección— de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE), que ha creado una red de expertos y de instituciones que van a proporcionar los insumos doctrinales y técnicos necesarios. Este sistema, cuando haya culminado su desarrollo, integrará los siguientes componentes:

- a) Documentos de Estrategia-País (DEP), finalizados a mediados de 2006, para los 23 países considerados “prioritarios” por el Plan Director.
- b) Documentos de Estrategia Sectorial (DES), 13 en total, junto con la estrategia de cooperación multilateral, en curso de elaboración a lo largo de 2006 por parte de diversos especialistas y equipos técnicos.
- c) Planes de Actuación Especial (PAE) para alrededor de 30 países “preferentes” y “de atención especial” del Plan Director.

A estos documentos se le añadirán algunos Documentos de Estrategia Regional (DER), allí donde sea aconsejable; los correspondientes documentos de Programación Operativa General o plurianual (POG); la revisión de la metodología de evaluación; y el Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI), que habrá de ser redefinido en el marco de este sistema, previsiblemente para abordar cuestiones internas al sistema de ayuda, y sobre las fuentes e instrumentos de financiación.

El despliegue de este sistema, que se está llevando a cabo con gran rapidez, es un hecho indudablemente positivo. Nunca antes había realizado la cooperación española un ejercicio de reflexión metodológica y de planificación de este alcance. No obstante, como ha destacado el Consejo de Cooperación, se puede estar desarrollando un modelo demasiado complejo, con más de 200 documentos para un ciclo de cuatro años, que van a suponer un enorme esfuerzo de elaboración y de actualización, lo que además puede dificultar la metodología, un tanto rígida. Existe el riesgo de que parte de esos costes se trasladen a los destinatarios de la ayuda. Cabe preguntarse, además, por la congruencia de estos documentos con los principios de Roma y París sobre asociación, apropiación, armonización y alineamiento, asumidos por España. En principio, ese esfuerzo de planificación responde a las prioridades de desarrollo de los países receptores de asistencia y a los ODM, por lo que deben facilitar el

alineamiento de la cooperación española con esas prioridades, así como el diálogo y la armonización con otros donantes. No obstante, los DEP y los PAE son documentos adoptados unilateralmente, que reflejan las prioridades y opciones de España como donante, pero al tiempo deben reflejar las prioridades del receptor, y la presunción de que ambas cosas siempre serán compatibles puede no ser cierta. Esta paradoja ilustra, para el caso español, las dificultades que puede suponer la aplicación de lo acordado en la Declaración de París.

5. LA EVOLUCIÓN DE LA AOD: UNA MIRADA A LAS CIFRAS

No es objeto de este ensayo realizar un examen pormenorizado de la evolución de la AOD en los años 2005 y 2006, aunque sí se señalarán las principales tendencias observables en los PACI-previsiones de esos dos años. En cualquier caso, no sería posible realizar ese análisis con el debido rigor porque en agosto de 2006 aún no se había publicado el PACI-seguimiento de 2005 ni el habitual avance del mismo, y por ello no se dispone de cifras definitivas.

Entre los avances más tangibles de este bienio se encuentra, sin duda, el importante aumento de la AOD, que ha aumentado de un 0,24 por ciento de la RNB en 2004 a un 0,29 por ciento en 2005¹⁸, y que conforme a PACI-previsiones, alcanzará el 0,35 por ciento de la RNB en 2006. En términos absolutos, entre 2004 y 2006 la AOD ha aumentado un 65 por ciento, pasando de 1.985 a 3.329 millones de euros, con una tasa de crecimiento superior al promedio del CAD si se excluye la condonación de deuda, que en 2005 alcanzó cifras extraordinariamente altas.

Este hecho, *a priori*, justifica una valoración muy positiva de este periodo, aunque pueda alegarse que sólo supone corregir la tradicional parquedad de recursos de la cooperación española, y la anomalía que suponía ese reducido esfuerzo de ayuda en el marco de la Unión Europea y del conjunto de los donantes. En 2005, de hecho, el promedio de la UE-15 se elevó al 0,44 por ciento. En cualquier caso, con ello se cumple el compromiso adquirido en el Consejo Europeo de Barcelona de 2002, por el que en 2006 la UE alcanzaría, en promedio, el 0,39 por ciento de la RNB, con un mínimo del 0,33 por ciento para cada Estado miembro. Si esa tendencia se mantiene, se podrá alcanzar el compromiso del Plan Director de alcanzar el 0,5 por ciento en 2008, y el adoptado por la UE-15 de alcanzar el 0,7 por ciento en 2015.

Descendiendo a los distintos instrumentos, y siempre según las cifras de PACI previsiones para 2005 y 2006, cabe destacar los importantes incrementos que se han registrado en la cooperación bilateral no reembolsable, que casi se ha duplicado en términos absolutos; y en la ayuda humanitaria, que se triplica. No obstante, y sin menoscabo de esa valoración general positiva, también hay elementos de preocupación respecto a la forma en la que se está produciendo ese incremento, y el peso excesivo de algunos instrumentos.

En primer lugar, el trámite parlamentario de los presupuestos generales del Estado para 2005 reveló disensiones en el seno del Gobierno respecto al aumento de la ayuda, y la necesidad del PSOE de aumentarla para lograr el apoyo de sus socios parlamentarios. El proyecto de presupuestos presentado por Economía contemplaba un incremento muy reducido en las partidas donde éste debiera ser mayor—programas de la AECI, contribuciones a organismos multilaterales no financieros—, y un fuerte aumento de la conversión de deuda. En esas enmiendas fue muy visible la implicación de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional¹⁹. En la tramitación parlamentaria de los presupuestos de 2006 se produjo una importante reasignación de créditos FAD—hasta un total de 330 millones de euros— para contribuciones no reembolsables a organismos multilaterales no financieros y fondos de desarrollo, cuyo destino deberá ser decidido a partir de propuestas del Ministerio de Asuntos Exteriores. En la IV Conferencia de Embajadores, en septiembre de 2006, el propio ministro de Economía, Pedro Solbes, expresó, a puerta cerrada, sus reservas al rápido aumento de la AOD, alegando que ello puede suponer problemas de absorción en los destinatarios²⁰.

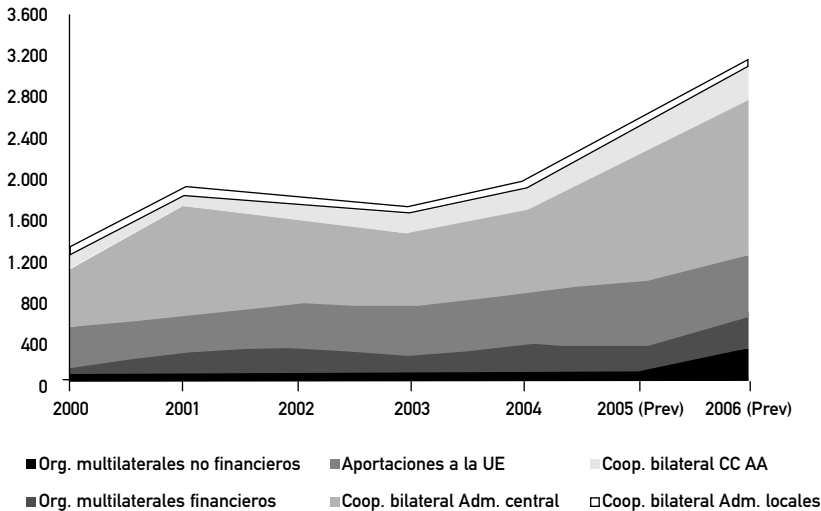
En segundo lugar, una parte significativa del aumento de la AOD es imputable a partidas no consolidables en el presupuesto y, en especial, a conversión de deuda. Tanto en 2005 como en 2006, ese instrumento representa el 14 por ciento de la AOD total, aunque en 2005, según cifras del CAD, llegó a suponer el 16 por ciento del total. Hay que señalar al respecto que el Gobierno ha adoptado compromisos significativos para la condonación de la deuda AOD de países elegibles en la iniciativa HIPC, y están previstas asignaciones para la conversión de deuda por educación e inversiones acordada con Ecuador, Honduras, Nicaragua, Uruguay y El Salvador. Sin embargo, las partidas más importantes corresponden a Irak. En respuesta a una petición estadounidense en la Conferencia de Donantes de 2003 y en el Club de París, el Gobierno de Aznar accedió a condonar el 80 por ciento de la deuda iraquí con España en tres fases. Aunque no hay datos respecto a 2005,

PACI-previsiones 2006 consigna una partida de 150 millones de euros computables como AOD para la II fase de la operación, que está pendiente de la firma de un acuerdo bilateral. Esta cifra supone una tercera parte del total previsto para conversión de deuda, y hace de Irak uno de los principales receptores de AOD, pues representa casi 2,5 veces el total asignado a países prioritarios como Perú o Bolivia, que son los principales receptores de AOD en América Latina. Este dato revela que las lógicas de seguridad del Gobierno de Aznar siguen gravitando sobre la ayuda española en esta legislatura.

En tercer lugar, el fuerte aumento de la ayuda bilateral no se ha visto acompañado del necesario incremento en la AOD multilateral y, en especial, en la destinada a organismos no financieros. De hecho, las previsiones presupuestarias del Gobierno para el año 2005 parecían contradecir su compromiso con el multilateralismo y la intención declarada de aumentar significativamente las contribuciones a Naciones Unidas. En PACI-previsiones 2006 este hecho se corrige parcialmente, merced a la reasignación de créditos FAD para fondos y organismos multilaterales (véase gráfico 1)²¹.

GRÁFICO 1

AOD ESPAÑOLA POR CATEGORÍAS, 2000-2006 (MILLONES DE EUROS)



FUENTE: PLAN ANUAL DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL (PACI). LAS CIFRAS DE 2000 A 2004 CORRESPONDEN A PACI-SEGUIMIENTO. LAS DE 2005 Y 2006 CORRESPONDEN A PACI-PREVISIONES. EN 2006 SE PREVÉN HASTA UN MÁXIMO DE 330 MILLONES DE EUROS EN FORMA DE APORTACIONES DE CAPITAL Y CONTRIBUCIONES FINANCIERAS A PROGRAMAS DE DESARROLLO Y ORGANISMOS Y FONDOS FIDUCIARIOS INTERNACIONALES. ESA CIFRA PROCEDE DE LA REASIGNACIÓN DE FAD APROBADA EN EL TRÁMITE PARLAMENTARIO COMO ENMIENDA A LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO. DE ACUERDO CON LAS DIRECTRICES DE ESTADÍSTICAS DEL CAD, DE ESA CIFRA 273.65 MILLONES COMPUTAN COMO AOD MULTILATERAL Y EL RESTO, CORRESPONDIENTE A CONTRIBUCIONES MULTILATERALES (46,3 MILLONES DESTINADOS AL FONDO GLOBAL CONTRA EL SIDA Y 10 MILLONES A PROGRAMAS ESPECÍFICOS DE LA OMS PARA ATENCIÓN SANITARIA BÁSICA), COMO AOD BILATERAL.

En cuarto lugar, el previsible incremento de la AOD —de 2.000 a unos 5.000 millones de euros entre 2004 y 2008— plantea exigencias de gestión a las que es improbable que pueda responder la actual estructura institucional de la cooperación española, en particular en lo referido a la AECI, por lo que su reforma constituye un imperativo de primera magnitud.

Finalmente, en lo que se refiere a las prioridades geográficas, el fuerte incremento de la AOD ha permitido corregir la reducida participación del África subsahariana —aunque no de Asia— y de los Países Menos Adelantados, sin que ello suponga una disminución de la ayuda destinada a América Latina, que aumenta en términos absolutos, aunque disminuye como proporción del total. Entre 2004 y 2006 esta región, prioridad tradicional de la ayuda española, ha pasado del 44 por ciento al 28 por ciento de la AOD bilateral bruta, lo que supone un aumento de 553 a 615 millones de euros. El aumento de África subsahariana es especialmente marcado en 2006, año de lanzamiento del “Plan África” y de agudización de la presión migratoria procedente de esa región. Entre 2004 y 2006 su participación en la AOD bilateral bruta ha aumentado del 12,5 por ciento al 20,3 por ciento, pasando de 157 a 445 millones de euros. Finalmente, en relación a los Países Menos Adelantados, su participación ha aumentado del 14 por ciento al 18,7 por ciento, lo que se sitúa cerca de la meta del Plan Director de destinar a los PMA el 20 por ciento de la AOD total.

6. COHERENCIA DE POLÍTICAS: AVANCES Y RETOS PENDIENTES

En su balance de dos años de política de cooperación, la propia secretaria de Estado de Cooperación Internacional, Leire Pajín, calificó la coherencia de políticas como “el desafío más importante, y al mismo tiempo, el más difícil”, recalcando que el ámbito en el que “[...] todavía nos queda terreno para avanzar en nuestro sistema de cooperación es en la coherencia de políticas públicas que tienen impacto en el desarrollo”²².

Esas dificultades han sido muy visibles en estos dos años. Los problemas afectan a la coherencia interna de la propia política de cooperación, en lo que se refiere a instrumentos como los créditos FAD, en el que persisten evidentes intereses comerciales que minan su pretendido

impacto positivo en el desarrollo, en tanto instrumento computable como AOD. La reforma del FAD constituye en la actualidad uno de los principales desafíos de coherencia²³.

En su exposición en el Congreso, la secretaria de Estado se limitó a esas dos cuestiones, pero el principio de coherencia de políticas se extiende a otras políticas públicas que afectan a los países en desarrollo, como el comercio, la agricultura, o la política de paz y seguridad, que deberán incorporar los objetivos de la política de cooperación. En ese sentido, se define este principio en el artículo 4 de la Ley de Cooperación al Desarrollo, y el propio Gobierno lo consideró así en sus compromisos de legislatura, al proponer que España pasara “de una política de ayuda, a una política de desarrollo”.

Un ámbito en el que se han expresado con claridad los problemas de (in)coherencia de políticas ha sido el Consejo de Cooperación al Desarrollo, entre cuyas funciones se encuentra la elaboración de un informe de coherencia de políticas que ha de someterse a consideración del Congreso de los Diputados. La elaboración de ese informe se ha prolongado durante más de un año debido a la falta de coordinación del Gobierno, pues los distintos ministerios acudían a las reuniones de trabajo de ese órgano con posiciones divergentes y a menudo contrarias, de manera que ha sido en el seno del Consejo donde se ha llegado a acuerdos entre ministerios que tal vez debieran haberse hecho en otra parte, sea el Consejo de Ministros, o la Comisión Interministerial de Cooperación al Desarrollo. No obstante, el Consejo ha valorado positivamente ese proceso. En la práctica, la elaboración de ese Informe de Coherencia ha sido un poderoso incentivo para introducir la agenda de políticas en las preocupaciones de otros departamentos ministeriales, y en un proceso paralelo entre Ministerios, y ha promovido acuerdos en ámbitos en los que eso parecía difícil, como comercio, o el papel de las Fuerzas Armadas en la ayuda humanitaria.

No se pretende en estas páginas realizar un examen exhaustivo de esta cuestión, pero sí señalar algunos de los problemas más serios en esta materia. En primer lugar, se examinará la reforma de los créditos FAD y la conversión de deuda, que, como se indicó, atañen, sobre todo, a la coherencia interna. A continuación, se mencionan los aspectos referidos a comercio, deuda, financiación del desarrollo, política migratoria y misiones de las Fuerzas Armadas en el exterior.

6.1. LA REFORMA DE LOS CRÉDITOS FAD

La reforma de este instrumento es una vieja demanda de parte de los actores de la cooperación española; y el hecho positivo es que, además de compromiso electoral, ahora es política de gobierno. Éste ha señalado en distintas oportunidades que en esta legislatura se establecerán nuevos instrumentos de apoyo a la internacionalización, diferenciados de los instrumentos de AOD orientados al desarrollo²⁴. Por otra parte, a las razones muchas veces esgrimidas contra el FAD se le ha sumado recientemente el compromiso adoptado en la Declaración de París de 2005, que insta a la supresión de la ayuda ligada, y desde la perspectiva de los intereses empresariales se ha empezado a cuestionar un instrumento de carácter intervencionista, que puede desalentar la competitividad en un contexto en el que se hacen necesarios otros instrumentos de apoyo a la internacionalización²⁵. En este marco, es oportuno recordar que el FAD nunca se ha evaluado adecuadamente y que su funcionamiento sigue siendo bastante opaco²⁶.

El examen de las cifras revela una paulatina reducción del volumen de créditos FAD, aunque sigue siendo el instrumento individual con más peso en la cooperación española, llegando a autorizarse en 2005 operaciones por un total de 665 millones de euros²⁷. A la hora de valorar el FAD en términos de coherencia, se podrían citar numerosos ejemplos, algunos de ellos analizados en distintas ediciones del informe *La realidad de la ayuda*, de Intermón Oxfam. Es notorio el caso de los fallidos proyectos de reconstrucción derivados del huracán *Mitch*, en Centroamérica. En 2004, por ejemplo, algunos países del África subsahariana tuvieron un saldo financiero neto negativo con España, al superar el servicio de los créditos FAD las asignaciones de ayuda bilateral no reembolsable. En 2005 se han autorizado nuevos créditos a Países Altamente Endeudados, como Bolivia, Ghana, Honduras, Senegal o Nicaragua. Merced a los créditos FAD, países que la cooperación española no considera prioritarios, como China, India o Turquía, se sitúan entre los primeros receptores de AOD española. Con motivo del tsunami del sudeste de Asia, el nuevo Gobierno se vio obligado a recurrir al FAD, al no haber recursos disponibles en otros capítulos presupuestarios. No obstante, no se trató de un "FAD vergonzante": en lo que suponía un reconocimiento implícito de las múltiples contraindicaciones de este instrumento en situaciones de reconstrucción se desvinculó una parte

importante del “paquete”, suavizando sus condiciones financieras. Pese a ello, más del 70 por ciento de la AOD española para ese desastre fueron FAD²⁸.

De igual manera, el proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2006 registró un repunte en las asignaciones de FAD que, como se señaló anteriormente, se trató de corregir a través de una enmienda que reorienta una parte significativa de esos fondos en un sentido más “desarrollista”, atribuyendo al Ministerio de Asuntos Exteriores algún poder de decisión para asignar FAD no reembolsable a fondos multilaterales y organismos de Naciones Unidas. Cabe preguntarse, no obstante, si éste es el instrumento adecuado para incrementar la cooperación a fondos globales y a organismos multilaterales no financieros, dado el peso que aún tiene el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo en su gestión. A la postre, estas situaciones revelan que ésta es una reforma que es perentorio abordar, separando la ayuda de los instrumentos de internacionalización. Y de existir un nuevo instrumento de crédito para ese fin, no tendría sentido, desde el punto de vista de la coherencia, que se reprodujeran los problemas del FAD —endeudamiento excesivo, sobrecostos, descoordinación, opacidad...—, aunque ese nuevo instrumento no se contabilice como AOD²⁹.

6.2. COMERCIO: EL FRACASO DE DOHA Y EL FUTURO DE LA ‘ASOCIACIÓN GLOBAL PARA EL DESARROLLO’

El viejo eslogan *trade, not aid* (comercio, no ayuda) ilustra la importancia que se había otorgado al proteccionismo de los países industrializados y a los dobles raseros que han dominado las relaciones comerciales entre países del Norte y del Sur. Desde finales de los noventa, el comercio ha vuelto a situarse en un lugar preeminente de la agenda de desarrollo, y como se afirma en el Objetivo ocho de los ODM, uno de los pilares de la “asociación global para el desarrollo” deberá ser un sistema comercial abierto, transparente, sujeto a normas y que tenga presente las especiales circunstancias de los países más pobres. En noviembre de 2001, al iniciarse la nueva “ronda” de negociaciones de la Organización Mundial de Comercio (OMC), esos principios generales se convirtieron en compromisos políticos más detallados, con plazos concretos, en materia de liberalización del comercio agrícola, de supresión de los subsidios a la exportación de los países industrializados, que a menudo dañan al sector

agrario de los países en desarrollo, y sobre protección de patentes de los medicamentos para hacer frente al sida y otras enfermedades graves.

Esa declaración, resultado de una compleja negociación en la que se tuvo que dar satisfacción parcial a las demandas de los países en desarrollo, parte del consenso creciente sobre las oportunidades de crecimiento y empleo que puede brindar la liberalización comercial y un mejor acceso a los mercados internacionales. Sin embargo, para que eso ocurra, también es necesario contemplar las asimetrías que caracterizan a las relaciones Norte-Sur, los costes sociales del ajuste que supone el proceso de apertura, y el impacto ambiental. Todo ello comportaría la aplicación de mecanismos de compensación de esas asimetrías y políticas activas para favorecer la reconversión productiva y la competitividad, y atenuar los costes del ajuste. Para los países en desarrollo, eso supone acuerdos que permitan procesos de apertura selectiva, gradual, y que dejen el suficiente margen de autonomía para las políticas de desarrollo, y el adecuado respaldo a través de la ayuda al desarrollo³⁰.

Sin embargo, la Ronda de Doha ha defraudado las expectativas que se habían depositado en la que habría de ser la "Ronda del Desarrollo". Tras el incumplimiento de los plazos acordados en Doha y el fracaso de las Conferencias Ministeriales de Cancún (2003) y de Hong Kong (2005), la propia OMC certificó el fracaso de las negociaciones multilaterales el 24 de julio de 2006, al no ser posible el último intento de acuerdo en el seno del llamado G6 (Australia, Japón, Brasil, la India, la Unión Europea y Estados Unidos). Sin entrar a debatir las causas de ese fracaso, hay que afirmar que buena parte de la responsabilidad recae en la negativa de los países industrializados a reducir los subsidios agrícolas y el proteccionismo agrario, al tiempo que se hacían amplias exigencias en cuanto a acceso al mercado de bienes no agrícolas o servicios, y en materias como propiedad intelectual, protección de inversiones o la apertura de los mercados de contratación pública. La posición negociadora de la Unión Europea, en particular, es una de las razones del fracaso.

En este marco, hay que recordar que España, antes y después del cambio de Gobierno, se ha alineado con las posiciones de los Estados miembros más proteccionistas. En el curso de los debates sobre coherencia de políticas en el seno del Consejo de Cooperación, el Ministerio de Agricultura ha recordado que "el mandato de negociación de la UE en la OMC también es política del Gobierno", y constituye una "línea roja" que no se puede traspasar.

Estos hechos sitúan a España y a la Unión Europea en una posición difícil en términos de coherencia de políticas y de cara a la eficacia de la ayuda al desarrollo, ya que sus principales objetivos declarados —la reducción de la pobreza y la desigualdad— pueden depender, en mayor medida, de unas oportunidades comerciales que no se van a materializar en el marco multilateral.

En cualquier caso, el fracaso de la “Ronda de Doha” no cierra esta cuestión, pues augura un retorno al regionalismo y al bilateralismo en las relaciones comerciales. Ya existe un buen número de acuerdos regionales o bilaterales en curso de negociación —CAFTA, acuerdos entre Estados Unidos y algunos países andinos, acuerdos de asociación de la Unión Europea con Centroamérica, la Comunidad Andina o Mercosur...—. Sin embargo, en estas negociaciones la posición de la Unión Europea o de Estados Unidos en materia agrícola tiene casi los mismos condicionantes que en la OMC; la relación de fuerzas suele ser más desfavorable para los países en desarrollo; y las exigencias y los riesgos pueden ser mayores que las planteadas en la OMC, al ser acuerdos “OMC-plus”.

6.3. CONVERSIÓN DE DEUDA EXTERNA³¹

La posibilidad de que se alcancen las metas de desarrollo acordadas en marcos internacionales y, en particular, los ODM, también se ve condicionada por los problemas de la deuda externa y, en especial, por el sobreendeudamiento. En la actualidad el servicio de la deuda de los países en desarrollo supone unos 437.000 millones de dólares al año —más de cuatro veces la AOD total de un año récord como 2005— y consume el 14 por ciento de los ingresos por exportación de estos países, aunque en regiones como América Latina llega al 30 por ciento. No todos los países padecen este problema de la misma forma, pues, aunque los montantes de deuda de Europa oriental, América Latina y Asia son mayores, es en los países más pobres del África subsahariana donde hay mayores problemas de sobreendeudamiento.

El volumen de deuda acumulada de los países en desarrollo con España se aproxima a los 10.000 millones de euros, de los que el 52 por ciento es deuda AOD y el resto es de carácter comercial y tiene su origen en los seguros de crédito a la exportación de CESCE. Las vías de intervención disponibles para afrontar este problema se sitúan en el marco de la iniciativa para los países más pobres y endeudados (iniciativa HIPC

por sus siglas en inglés) y los acuerdos del Club de París, las operaciones de conversión bilateral, y la incidencia política que pueda hacerse en el marco de las reformas al sistema financiero internacional.

La persistencia y agravamiento del problema tras los insatisfactorios marcos de tratamiento de la deuda de los años ochenta y noventa condujeron a la adopción de la Iniciativa HIPC I (1996) y II (1999), que pese a suponer un avance significativo, aún es insatisfactoria y ha tenido un impacto limitado. Los criterios por los que se establece la "sostenibilidad" de la deuda no son válidos en todos los casos; la condicionalidad aplicada limita las posibilidades de desplegar políticas de desarrollo; y la iniciativa se ve limitada en su alcance por el número de países elegibles y la disponibilidad de financiación en las instituciones financieras internacionales y los presupuestos de AOD de los países donantes. Tras diez años de aplicación, de 62 países elegibles, sólo 18 han llegado al punto de culminación, y algunos de los que se encuentran en fases intermedias experimentan dificultades. En la Cumbre del G8 de Gleneagles de julio de 2005, se optó por ampliar las opciones de condonación de los países más pobres, pudiéndose llegar al cien por cien de la deuda total, incluyendo la deuda multilateral, salvo la del Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Centroamericano de Integración Económica.

El Consejo de Cooperación ha destacado que, pese a los condicionantes del marco multilateral, se está produciendo una notable ampliación y mejora de la política española de deuda externa. En primer lugar, en el marco de la Iniciativa HIPC se han adoptado compromisos de condonación por un total de 1.860 millones de euros, lo que supone el 3,7 por ciento del coste previsto de la Iniciativa, y de ellos se han desembolsado 1.438 millones. En materia de conversión de deuda, España ya ha desarrollado programas por un total de 622 millones de euros, de los que 402 han sido destinados a inversión pública y 202 a inversión privada.

Estas operaciones, sin embargo, sólo en parte respondían primordialmente a objetivos de desarrollo, y los tradicionales intereses comerciales asociados a su origen como créditos FAD solían estar muy presentes, fuera a través de canjes de deuda por inversiones privadas españolas, o como instrumento de mejora de la solvencia de países a los que se les ofrecía la suscripción de nuevos crédito ligados a exportaciones españolas de bienes y servicios.

En la presente legislatura se ha tratado de establecer por primera vez un marco político y legislativo para el tratamiento de la deuda que sitúa

esta cuestión en el marco de una política de desarrollo más coordinada y coherente. En marzo de 2005 el Congreso aprobó una propuesta de Convergencia i Unió para la toma en consideración de una Proposición de Ley reguladora del tratamiento de la deuda externa, que pretendía situar esta cuestión en el marco de una política de desarrollo integrada y coherente. Por otra parte, en julio de 2005 el Consejo de Ministros adoptó un acuerdo estableciendo los criterios básicos de la política en materia de deuda externa y, en concreto, las áreas prioritarias para las operaciones de conversión: inversiones en educación; desarrollo sostenible (permitiendo canjes de deuda por derechos de emisión que permitan alcanzar los objetivos de reducción que impone a España el Protocolo de Kioto); e inversiones en infraestructura. También se considera prioritarios a los países HIPC y el África subsahariana, si bien la importante iniciativa "deuda por educación", que se pretende extender a otros donantes, ha tenido un marcado carácter iberoamericano.

Con motivo de la citada proposición de ley reguladora del tratamiento de la deuda externa se ha producido un intenso debate parlamentario en el que también han estado presentes, entre bambalinas, las visiones del Ministerio de Economía y de Asuntos Exteriores y Cooperación, en no pocos casos divergentes, y las propuestas de distintas organizaciones sociales y ONG. Algunos elementos de la visión del Ministerio de Economía y Hacienda, más restrictiva, han sido incorporados al texto, pero la proposición de ley aprobada por el pleno del Congreso el 22 de junio de 2006 mantiene la marcada orientación de desarrollo del texto original y, haciendo gala de difíciles equilibrios, ha incorporado un buen número de enmiendas del Partido Socialista, de sus socios parlamentarios nacionalistas de izquierda, e incluso del Partido Popular. Este último respaldó el texto, aunque no lo hicieron ni Izquierda Unida-Los Verdes, ni Esquerra Republicana de Catalunya, por no incluir algunas cuestiones relevantes que también han sido defendidas por las organizaciones sociales, como los conceptos de corresponsabilidad o de adicionalidad respecto a la AOD, o posponer la deuda CESCE³².

La futura ley, en concreto, define como objetivo que la gestión de la deuda externa española esté vinculada con la política de cooperación, conforme a las prioridades y estrategias del Plan Director, con el marco multilateral, y la política de la hacienda pública. En esa orientación de desarrollo, se respetarán además las prioridades de desarrollo del país

receptor (principios de apropiación y alineamiento), aunque también se aplicará la condicionalidad necesaria para asegurar que las actuaciones en materia de deuda estén acompañadas por políticas eficaces para evitar los desequilibrios que condujeron al sobreendeudamiento, y para enfrentar de manera eficaz la pobreza, la desigualdad y otros objetivos de desarrollo, democratización y “buen gobierno”. En el plano multilateral, además, España habrá de promover los tratamientos más concesionales y ventajosos con respecto a los países más pobres y endeudados. Las operaciones de deuda, en cualquier caso, tendrán carácter excepcional, limitándose a situaciones de sobreendeudamiento, se basarán en los principios de respeto a la estabilidad financiera y las obligaciones contractuales, y se otorgarán a países que no tengan contenciosos financieros con España o con la comunidad internacional, para evitar problemas de riesgo moral (*moral hazard*).

En el plano interno, el proyecto afirma que la política española de gestión de deuda deberá ser consistente con la política presupuestaria, y deberá responder a una actuación coordinada de los Ministerios de Economía y de Hacienda, de Industria, Comercio y Turismo, y de asuntos Exteriores y de Cooperación, a través de la Comisión Interministerial de Cooperación al Desarrollo. Se ha dejado abierta, no obstante, la controvertida cuestión de cuál es el Ministerio competente en la materia, lo que ha dejado insatisfechos a aquellos que desearían que esta cuestión hubiera sido atribuida claramente al Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, pero al mismo tiempo, tampoco garantiza que esta cuestión siga siendo, como hasta ahora, una competencia exclusiva e incuestionable del Ministerio de Economía y Hacienda.

La relevancia política de este texto también radica en sus disposiciones adicionales y transitorias. Las adicionales establecen mecanismos de información —entre ellos, la inclusión de previsiones de operaciones de deuda en el PACI—, y de control parlamentario y de la sociedad civil, a través del Consejo de Cooperación al Desarrollo, y una directriz política general, por la que el Gobierno español habrá de promover soluciones a las carencias de la arquitectura financiera internacional para evitar nuevos ciclos de sobreendeudamiento —lo que supone un reconocimiento implícito del principio de corresponsabilidad, aunque se rechazó la inclusión expresa de ese término—, y tratar adecuadamente las situaciones de insolvencia (como tribunales de arbitraje y normas equilibradas desde el punto de vista de los acreedores, y de las necesidades de desarrollo de los

países afectados). Las disposiciones transitorias incluyen la petición al Gobierno para que presente y tramite en la presente legislatura una ley reguladora de los créditos FAD, y en el plazo de un año, para que presente un plan para renegociar y, en su caso, cancelar la deuda de los países HIPC originada en los seguros de crédito a la exportación concedidos por CESCE y la deuda FAD contraída por esos países antes del 31 de diciembre de 2003.

En suma, en esta materia se han registrado avances que apuntan hacia una mayor coherencia de políticas, aunque como señala el Consejo de Cooperación, hay posibilidades de mejora en ámbitos, en algunos casos previstos en el proyecto de ley, como la planificación, la previsibilidad y la transparencia; la coordinación entre ministerios; la compatibilidad entre criterios macroeconómicos y de desarrollo en la condicionalidad de estas operaciones; y el alcance de la política, ya que puede extenderse a deuda de origen comercial y al tratamiento de estas cuestiones en los foros multilaterales. También se debería prestar más atención a la evaluación de las operaciones de conversión. Finalmente, por obvias razones de coherencia debiera limitarse la concesión de nuevos préstamos, a favor de donaciones, a países con una situación de sobreendeudamiento.

6.4. FINANCIACIÓN DEL DESARROLLO Y 'ALIANZA CONTRA EL HAMBRE'

La participación española en esta iniciativa emblemática es indudablemente positiva, pero revela una posición ambivalente: entre las diversas fórmulas innovadoras que propone la Alianza³³, España ha optado por impulsar las propuestas para mejorar el impacto en el desarrollo de las remesas de los inmigrantes, pero ha rechazado la tasa al transporte aéreo que ha promovido Francia, alegando que dañaría al sector turístico español. Además de no sumarse a la iniciativa, ha tratado de bloquear en el seno del Consejo de la Unión Europea una propuesta de la Comisión sobre esa tasa, de manera que tenga alcance nacional y no comunitario³⁴. La tasa, no obstante, entró en vigor en Francia el 1 de julio. Chile, Brasil y Noruega se han comprometido a aplicarla en 2006, y según las autoridades francesas, otros 14 países lo harán a lo largo de ese año. En octubre comenzarán las operaciones de Unitaid, la agencia y facilidad financiera creada por los promotores de la iniciativa que centralizará la percepción de ese gravamen y lo distribuirá a través de programas contra el sida y otras enfermedades³⁵.

En relación a las remesas, España ha elaborado un documento de estudio que se presentó en el grupo técnico de la Alianza y en el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas (ECOSOC) en noviembre de 2005, propone acciones de asesoramiento y una mayor implicación de la banca privada para reducir los costes de transacción —se estima que una reducción de cinco puntos en las comisiones puede incrementar las transferencias en unos 200 millones de euros—. En la siguiente fase se desarrollarán sendos proyectos piloto en Ecuador y Marruecos³⁶.

6.5. MÁS ALLÁ DE LAS REMESAS: AYUDA Y CONTROL DE LOS FLUJOS MIGRATORIOS

Las crisis migratorias de Melilla o de las islas Canarias y su fuerte repercusión en los medios de comunicación se han convertido a lo largo de 2005 y 2006 en crisis políticas que han tenido un doble efecto: han propiciado una reflexión de largo plazo sobre la relación entre migraciones y desarrollo, y esfuerzos diplomáticos de España, la Unión Europea y los países africanos y mediterráneos para buscar soluciones a largo plazo. Iniciativas como la Conferencia Euromediterránea sobre Migraciones, de 2006, la conferencia iberoamericana convocada en julio de ese mismo año por la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), o las propuestas del Plan África, son muestras de ello.

Sin embargo, también han llevado a la aplicación de políticas de “contención de crisis” de muy corto plazo, en las que se ha recurrido a la ayuda al desarrollo como instrumento para lograr resultados rápidos para el “control en origen” de los flujos migratorios, que se perciben cada vez más en términos de seguridad, o para persuadir, chequera en mano, a los países de origen o de tránsito para que impidan la salida de emigrantes y acepten las repatriaciones forzosas de los inmigrantes ilegales. La construcción de un centro de retención en Mauritania por parte de las Fuerzas Armadas y la AECI en marzo de 2006 para acoger a los inmigrantes expulsados, la cesión a ese país de cuatro patrulleras para la vigilancia costera, o la concesión de créditos FAD a Mauritania y a Senegal en junio de 2006 parecen situarse más en una lógica de “control de daños” inducida por esas crisis, que en una estrategia de codesarrollo de largo plazo coherente con la lucha contra la pobreza y la vigencia de los derechos humanos³⁷. El trato inaceptable que Marruecos dio a los inmigrantes subsaharianos después de que España incrementara la presión política, a causa de los asaltos a la valla de Melilla, ilustra los dilemas y los

riesgos que puede suponer una política reactiva que responde, más que a un diseño de medio y largo plazo, a la presión de los medios de comunicación o de políticos locales. En éste, como en otros casos, si se utiliza la ayuda como mero instrumento de política exterior para afrontar estas crisis, no se tendrá éxito a largo plazo, y también puede haber costes elevados para la legitimidad de la cooperación al desarrollo.

6.6. LAS MISIONES DE LAS FUERZAS ARMADAS EN EL EXTERIOR

Desde mediados de los noventa, se ha producido una creciente participación de las Fuerzas Armadas en operaciones en el exterior, de naturaleza muy diferente, y que afectan a las actividades de cooperación al desarrollo y asistencia humanitaria, por lo que éstas se han convertido en un actor que puede tener un papel muy positivo en la construcción de la paz, la protección y la asistencia humanitaria, y la reconstrucción y el desarrollo de los países del Sur. Tres son los ámbitos en los que esa contribución puede ser insustituible: en primer lugar, en el mantenimiento o la imposición de la paz, las Fuerzas Armadas son los únicos actores que pueden crear y mantener las condiciones de estabilidad y seguridad necesarias para asegurar el cumplimiento de los acuerdos, evitar el retorno de la violencia, y que las organizaciones humanitarias y de desarrollo puedan cumplir adecuadamente su mandato y funciones. En segundo lugar, en situaciones de desastre, y en ausencia de medios civiles, las Fuerzas Armadas pueden proporcionar personal y medios logísticos que faciliten el transporte y la distribución rápida y eficaz de la ayuda de emergencia. En tercer lugar, frente al genocidio u otros crímenes de lesa humanidad, no cabe responder con el envío de ONG u otros actores civiles, y el imperativo de la protección humana puede exigir el envío de tropas internacionales y el uso de la fuerza, en aplicación del principio de "responsabilidad de proteger" adoptado por la Asamblea General de Naciones Unidas en 2005.

La experiencia reciente de España, sin embargo, muestra que a menudo las misiones de las Fuerzas Armadas en el exterior no responden a esos parámetros. Sea por un mandato inadecuado, por la búsqueda de visibilidad del Ministerio de Defensa, derivada de una agenda política, o por imperativos estratégicos o de seguridad, las Fuerzas Armadas asumen un papel que no les corresponde, o son parte de un ejercicio deliberado de confusión que caracteriza como "misiones

humanitarias” la participación en una guerra ilegal (caso de Irak), operaciones de imposición de la paz o de protección humana (caso de Kosovo o de Afganistán) que implican el uso, legal y legítimo, de la fuerza militar; o se recurre a medios militares para distribuir socorros en situaciones de emergencia cuando ello no es necesario, ni eficaz, lo que supone problemas de coordinación y genera costes económicos injustificables desde el punto de vista de la relación coste-eficacia (los casos recientes de Indonesia y de Pakistán).

Como han destacado diversos estudios y tomas de posición, entre ellos los elaborados por el CAD y las principales ONG humanitarias, esto genera confusión respecto a las responsabilidades, mandatos y funciones entre unidades militares, organizaciones humanitarias y otros actores civiles de la cooperación al desarrollo, y en determinadas situaciones, la ayuda proporcionada por fuerzas militares que, o bien son beligerantes, o bien son parte de misiones de mantenimiento o imposición de la paz, pone en cuestión el carácter imparcial de la asistencia, y erosiona el denominado “espacio humanitario” en el que han de operar las organizaciones humanitarias que responden a los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad contemplados por el Derecho Internacional Humanitario. Ello puede afectar negativamente a su mandato y a su capacidad de prestar asistencia y protección a las víctimas³⁸.

Por todo ello, Naciones Unidas y otros actores humanitarios han ido desarrollando un marco regulador que trata de establecer quién hace qué, y con qué criterios, en las distintas situaciones que se han señalado. En concreto, se han establecido las llamadas “Directrices de Oslo” de 1994 para desastres naturales, y las “directrices MCDA” de 2003 para situaciones de conflicto, que confirman la primacía de los actores civiles imparciales en la distribución de la ayuda humanitaria y las actividades de cooperación al desarrollo, atribuyendo a las Fuerzas Armadas las funciones relativas a la paz y la seguridad³⁹. Estos criterios se han reafirmado en la denominada “Iniciativa de la buena donación humanitaria” (*Good Humanitarian Donorship*), que el nuevo Gobierno español asumió en 2004.

La experiencia española reciente en este ámbito ha sido desalentadora. Durante el Gobierno de Aznar, se recurrió a argumentos humanitarios para construir una burda justificación de la participación española en la guerra de Irak, y en el caso de Kosovo, se dio la paradoja de que las fuerzas españolas, que eran beligerantes, pretendían también ser un actor humanitario imparcial al construir el campo de refugiados de

Hammallah, en Albania. Como resultado, el Ministerio de Defensa se convirtió en una importante fuente de AOD, en especial en la categoría que el CAD computa como ayuda de emergencia. En 2004, Defensa llegó a gestionar el 44 por ciento de la ayuda de emergencia española⁴⁰.

Con el nuevo Gobierno, es obvio que ha habido un cambio de política respecto a esas situaciones. No obstante, se ha mantenido una fuerte presencia de las Fuerzas Armadas en situaciones de catástrofe, en particular en el tsunami asiático, y en Pakistán. Esto parece responder a factores internos, como la búsqueda de visibilidad del Ministerio de Defensa, y externos, y en particular la redefinición de la identidad y funciones de las Fuerzas Armadas y de la OTAN en el nuevo contexto internacional. En relación a la coherencia de políticas, esto ha planteado los siguientes problemas:

- *Coordinación y dirección:* con motivo del tsunami asiático, la decisión de enviar un contingente militar a bordo del buque "Galicia" fue adoptada por el Ministerio de Defensa sin previa consulta a Exteriores y Cooperación, a pesar de que la Ley de Cooperación establece, de manera inequívoca, que la dirección de la política de cooperación corresponde a este último, y que la ayuda humanitaria y de emergencia es parte de la política de cooperación, y no de la política de seguridad y defensa. Exteriores y Cooperación tampoco fue consultado con motivo del despliegue en Pakistán motivado por el terremoto que sufrió ese país, que se realizó en el marco de la OTAN.
- *Eficacia:* el "Galicia" necesitó 23 días para llegar al lugar del desastre, y permaneció allí menos de un mes. El contingente militar en Pakistán también fue muy lento, pues enfrentó múltiples dificultades para desplazarse por el interior de Pakistán⁴¹. A la postre, el impacto real de ambas operaciones fue muy reducido.
- *Coste-eficiencia:* ambas operaciones han supuesto costes muy elevados en relación a los resultados: 8 millones de euros en Indonesia y 16 millones en Pakistán. En el caso de Indonesia, el "paquete" de ayuda española estuvo compuesto por una contribución de 7 millones de euros a través de la AECI y de las ONG; 8 millones del envío del "Galicia", y 50 millones de FAD. Reapareció, así, el modelo "Fuerzas Armadas + FAD" que había caracterizado anteriormente a la respuesta española ante desastres.

Estas cuestiones han sido analizadas por el grupo de trabajo de coherencia de políticas del Consejo de Cooperación, en un proceso que, con la implicación de ONG, expertos y Ministerios de Defensa y de Asuntos Exteriores y Cooperación, ha conducido a la adopción de un texto de consenso sobre el que se pretende continuar trabajando para asegurar la plena aplicación de las directrices de Naciones Unidas, y de otros marcos de regulación que solventen estos problemas.

7. INSTITUCIONES Y CAPITAL HUMANO: LA REFORMA DE LA AECI Y EL ESTATUTO DEL COOPERANTE

A mediados de 2006, la reforma de la AECI es, en según el Gobierno, un "reto pendiente", pues su puesta en marcha requiere la aprobación de la nueva Ley de Agencias, aún en trámite parlamentario. A través de la reforma, la AECI deberá ganar autonomía y agilidad administrativa, para poder aplicar un modelo de gestión por resultados y contar con mecanismos de contratación y asignación de recursos más flexibles. Aunque en este periodo se han aumentado las plazas de personal en plantilla de la AECI y en las OTC, esa reforma debería resolver los problemas de precariedad laboral que se han ido creando en los últimos años, y dar a la AECI la posibilidad de desarrollar una política de recursos humanos que mejore sus capacidades técnicas y el aprendizaje institucional.

La reforma de la AECI es una pieza clave para la adaptación de la cooperación española a los principios de la Declaración de París y, en particular, a un modelo de gestión por resultados y a la incorporación de nuevos instrumentos, como el apoyo presupuestario y los enfoques sectoriales⁴². También permitirá reforzar las capacidades en ámbitos concretos, como la ayuda humanitaria, aspecto en el que ya se han dado algunos pasos concretos. En el marco de planificación establecido por la DGPOLDE, a la agencia competirá el desarrollo de herramientas de programación operativa y de seguimiento y control que se adapten a las necesidades de armonización con otros donantes y con los planes de desarrollo de sistemas de gestión de los propios países receptores. Esto supondría una mayor delegación de competencias y el fortalecimiento de las Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC).

Finalmente, la aprobación del Estatuto del Cooperante en junio de 2006 constituye uno de los hitos de este periodo. Su aprobación era una

vieja demanda del sector, y un mandato de la Ley de Cooperación de 1998 (art. 38.2), que el anterior Gobierno ignoró. El Estatuto acaba con un largo periodo de indefinición, al establecer la naturaleza laboral y jurídica de esta figura, sus derechos y deberes, y su relación con las ONG. La norma establece determinados derechos laborales; incluye un seguro colectivo, cofinanciado por la AECI, para cubrir riesgos laborales y gastos de enfermedad; y contempla medidas para facilitar la reincorporación laboral en el retorno. El Estatuto, no obstante, no cubre al personal expatriado de la AECI, del que una parte está en situación precaria a través de contratos administrativos o como personal local, y la Coordinadora de ONGD considera que debería haber sido más amplio en ámbitos como las exenciones fiscales y el régimen de la Seguridad Social.

8. CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS DE REFORMA

Este apretado balance revela que en apenas dos años la cooperación española se ha situado en una senda de crecimiento de recursos, de mejora de la calidad de la ayuda a través de un nuevo marco de planificación, con una decidida orientación a la lucha contra la pobreza. Ha recuperado el consenso interno y se han instaurado canales de diálogo y participación con los actores concernidos. Ha retornado a los consensos internacionales, y se muestra más activa en el plano multilateral. Y se han dado pasos en lo que se presenta como la agenda más difícil, aún pendiente de solventar: la coherencia de políticas, la reforma institucional y la aplicación de los principios de la Declaración de París.

El balance general es indudablemente positivo, y puede afirmarse que en relación a otros ámbitos de la acción exterior, la cooperación al desarrollo presenta resultados más favorables⁴³. Sin embargo, esto no debe ser motivo de complacencia. Las reformas más complejas, y en las que pueden aparecer mayores resistencias políticas, institucionales y corporativas, están aún pendientes y habrán de ser abordadas en apenas dos años de legislatura que aún restan.

En todo caso, si las reformas previstas se materializan, al finalizar la legislatura en 2008 la política española de cooperación al desarrollo presentará una fisonomía muy distinta: responderá plenamente a sus

objetivos declarados, y no será, como en el pasado, un entramado de políticas e instrumentos diversos, poco o nada integrados, plagados de incoherencias y, sobre todo, trufado de intereses espurios que dañaban su legitimidad y mermaban su eficacia.

Aquí radica una de las principales paradojas de este ciclo de reformas: su principal propósito es, en apariencia, bastante modesto: se pretende que la política española de cooperación pueda responder eficazmente, y desde su propia especificidad, a los objetivos de desarrollo internacionalmente acordados y a los compromisos adoptados en el seno de la Unión Europea, y se aproxime a las políticas y a las buenas prácticas de los países que lideran la comunidad de donantes, y del propio Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE. En otras palabras, ese objetivo podría interpretarse en términos de homologación y “normalización” de la política española de cooperación respecto a los países de su entorno y el marco europeo y multilateral. Sin embargo, ello comporta una agenda muy ambiciosa y difícil. Exige importantes cambios respecto al volumen y la calidad de la ayuda, a su marco institucional y normativo, a los instrumentos de planificación y gestión de la misma, y a los vínculos de la ayuda con otras políticas que, en el marco de la acción exterior del Estado, afectan a los países en desarrollo. Y para todo ello, como se indicó, el punto de partida ha sido muy desfavorable. De ahí la importancia de reconocer lo que ya se ha logrado. Pero si hubiera cualquier atisbo de complacencia o de desfallecimiento, tanto por parte de los actores gubernamentales como de la sociedad civil, sólo habría que recordar la magnitud del desafío pendiente.

NOTAS

1. Disponibles en <http://www.aidharmonization.org/>. Ver también la sección sobre eficacia de la ayuda en <http://www.oecd.org/dac>.
2. Ver el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* de 24 de febrero de 2006, C/46, pp. 1-19.
3. Ver el documento del CAD *Shaping the 21st Century. The Contribution of Development Cooperation*, París, CAD-OCDE, 1996.
4. Ver el borrador de Plan Director elaborado por la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI) en 1999, y el estudio de Alonso, José Antonio (dir.) (1999), *Estrategia para la cooperación española*, Madrid, MAE-SECIPI, junio de 1999.
5. Un examen más detallado de esta cuestión en José Antonio Sanahuja (2002), *Guerras, desastres y ayuda de emergencia. El nuevo humanitarismo internacional y la respuesta española*, Barcelona, Intermón Oxfam.
6. José María Vera (2004), “Cuatro años perdidos para la política de cooperación. Balance de la legislatura y propuestas para el nuevo calendario electoral”, en VVAA, *La realidad de la ayuda 2003-2004*, Barcelona, Intermón Oxfam, pp. 67-83.

7. Aunque de manera muy tenue, debido a las resistencias del Gobierno, la evaluación del CAD de 2002 reflejaba ese hecho al recomendar que la cooperación española enfocase mejor sus actividades —en especial el FAD, la conversión de deuda y los programas culturales—, situándolas bajo el objetivo primordial de la lucha contra la pobreza, y que integrase los ODM como marco para evaluar el desempeño de sus programas. Ver Comité de Ayuda al Desarrollo (2002), *Development Cooperation Review. Spain*, París, CAD-OCDE, p. 11.
8. José Antonio Alonso (2001), "Hacia un modelo castizo de ayuda al desarrollo", *El País*, 2 de agosto, p. 21.
9. Sobre esta cuestión, ver José Antonio Sanahuja (2005), "Seguridad, desarrollo y lucha contra la pobreza tras el 11-S: los Objetivos del Milenio y la 'securitización' de la ayuda", *Documentación Social*, nº 136, enero-marzo, pp. 25-41. Ver también Celestino arenal (2004), "La política exterior de España después de Irak", VV AA, *Perspectivas 2004. Los intereses de España en el Mundo*, Madrid, Política Exterior/FRIDE/Instituto Elcano.
10. Una muestra de esa ruptura es la publicación en dos diarios nacionales, el 11 de julio de 2001, del manifiesto "Ante la contrarreforma del sistema de ayuda", firmado por más de 200 personalidades y expertos, y más de 100 ONG. Para un análisis detallado de este proceso, ver José María Vera (2001), "Crónica de un año aciago para la cooperación española", VV AA, *La realidad de la ayuda 2001-2002*, Barcelona, Intermón Oxfam, pp. 45-80.
11. Ver Ulrich Beck (2004), *Poder y contrapoder en la era global. La nueva economía política mundial*, Barcelona, Paidós.
12. Esta posición es la que sostienen autores como David Held, Mary Kaldor o Daniel Archibugi. Ver, entre otras aportaciones, David Held, *Un pacto global. La alternativa social-demócrata al consenso de Washington*, Madrid, Taurus; y Daniele Archibugi, "La democracia cosmopolita", en *Papeles de Cuestiones Internacionales*, nº 87, 2004, pp. 43-59.
13. José Antonio Sanahuja (2004), "Entre Washington y Westfalia: desarrollo y cohesión social en la globalización", *Papeles de Cuestiones Internacionales*, nº 87, pp. 35-41.
14. José Antonio Sanahuja (2005), "Multilateralismo y desarrollo en la cooperación española", VV AA, *La realidad de la ayuda 2005-2006*, Barcelona, Intermón Oxfam, pp. 113-158.
15. Celestino del Arenal (2005), "La política latinoamericana del gobierno socialista", *Política Exterior*, vol. XIX, nº 105, mayo-junio.
16. Domingo del Pino (2005), "Alianza de civilizaciones, ¿retórica o necesidad?", *Política Exterior*, vol. XIX, nº 106, julio-agosto.
17. Esta sección se basa, en buena medida, en dos textos adoptados por el Consejo de Cooperación al Desarrollo. Por un lado, el dictamen sobre el Plan Director, aprobado por unanimidad en enero de 2005; y la expresión de opinión sobre el proceso de planificación de la cooperación española, aprobada por asentimiento por el pleno del Consejo el 18 de julio de 2006, elaborada por los vocales José Antonio Alonso y José María Medina.
18. Las previsiones para 2005 eran de 2.600 millones de euros, que equivalían al 0,31 por ciento de la RNB, pero la adopción en ese año de una nueva metodología en el sistema de cuentas nacionales significó una revisión al alza de la renta nacional, que se tradujo en una leve reducción de las cifras relativas de AOD, hasta el 0,29 por ciento según el cálculo del CAD.
19. "Los ministerios cederán el 0,7 por ciento de su gasto corriente para ayuda al desarrollo", *El País*, 31 de octubre de 2004, p. 34.
20. "Solbes ve peligrosa una subida tan rápida de la ayuda española al desarrollo", *ABC*, 6 de septiembre de 2006.
21. José Antonio Sanahuja (2005), "Multilateralismo y desarrollo en la cooperación española", VV AA, *La realidad de la ayuda 2005-2006*, Barcelona, Intermón Oxfam, p. 144.
22. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisión de Cooperación al Desarrollo, nº 612, 20 de junio de 2006, p. 8 y 23.
23. Marta Arias (2006), "El largo camino hacia la coherencia", contribución al Foro AOD de FRIDE, disponible en <http://www.fride.org>. Otra aportación reciente, aunque circunscrita al ámbito económico es la de Iliana Olivé y Alicia Sorroza (coords.) (2006), *Coherencia para el desarrollo: recomendaciones para España en materia económica*, Madrid, Real Instituto Elcano.
24. Ver la comparecencia del Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Miguel Ángel Moratinos, en la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso, en el Diario de Sesiones

- nº 24, de 19 de mayo de 2004; y la comparecencia ante la Comisión de Cooperación al Desarrollo del Secretario de Estado de Comercio, Pedro Mejía, en el Diario de Sesiones nº 74, 14 de septiembre de 2004.
25. Así lo reconocen algunos de los defensores del FAD, habitualmente ocultos tras distintos seudónimos. Ver Roque Sanseverino (2006), "El loro de Ambrosio y el FAD a China", *Newsletter Iberglobal*, 15 de junio; y Colectivo Atrium (2006), "FAD: cifras y relevancia", *Newsletter Iberglobal*, 6 de julio.
 26. Intermón Oxfam (2006), *Renovarse o morir. Por qué la reforma de los créditos FAD no puede esperar*, Madrid, Intermón Oxfam, informe 07.
 27. Manuel Lorente y Marta Arias (2004), "Créditos FAD: de nuevo en el punto de mira", VV AA, *La realidad de la ayuda 2004-2005*, Barcelona, Intermón Oxfam, pp. 81-114. Para las cifras más recientes, ver Sudirección General de Fomento Financiero de la Internacionalización (2006), "La actividad del FAD en 2005", *Boletín Económico de Información Comercial Española* nº 2.889, 5 a 18 de junio de 2006, pp. 3-12.
 28. Ver VV AA (2005), *Informe de la financiación oficial española en la operación de emergencia y ayuda tras el tsunami*, Madrid, The Parc/DARA, e Intermón Oxfam (2005), *Los créditos FAD para el Tsunami se quedan en casa*, diciembre.
 29. Marta Arias (2005), "Créditos FAD: el debate que nunca llega", *Economía Exterior*, nº 35, pp. 75-81.
 30. Véase la sección sobre comercio del Informe sobre Coherencia de Políticas aprobado por el Consejo de Cooperación al Desarrollo en su reunión de 18 de julio de 2006 para su remisión al Congreso de los Diputados.
 31. Esta sección se basa, en parte, en el documento sobre deuda externa incluido en el Informe sobre Coherencia de Políticas aprobado por el Consejo de Cooperación al Desarrollo en su sesión de 18 de julio de 2006, y en el examen de los debates que ha ocasionado la Proposición de Ley de Tratamiento de la Deuda Externa a lo largo de 2005 y 2006.
 32. El debate final de la proposición de ley en el pleno del Congreso fue un interesante reflejo de las distintas posiciones, véase el Diario de sesiones nº 187, Pleno y Diputación Permanente, del 22 de junio de 2006, pp. 9430-9444, en particular las intervenciones de los diputados Eduardo Madina (PSOE), Carles Campuzano (CiU), y Joan Herrera (IC-Verts), que han sido importantes impulsores de la proposición de ley y han defendido activamente su vocación de desarrollo. Ver también Daniel Gómez-Ólivé (2005), *¿Una buena ley para la gestión de la deuda externa?*, Observatorio de la globalización, Universidad Politécnica de Catalunya, mayo (disponible en <http://www.debtwatch.org>).
 33. Ver el *Informe del grupo de trabajo técnico sobre mecanismos innovadores para financiar la lucha contra el hambre y la pobreza*, de 2005.
 34. "España considera que las propuestas de la UE contra la pobreza perjudican al turismo", *El País*, 12 de abril de 2005, p. 55.
 35. "Francia estrena una tasa aérea para luchar contra el sida en el tercer mundo", *El País*, 3 de julio, p. 43.
 36. Ver la intervención del ministro de Asuntos Exteriores, Miguel Ángel Moratinos, en la Conferencia de París sobre fuentes innovadoras de financiación del desarrollo, 1 de marzo de 2006.
 37. "Senegal acepta la devolución de inmigrantes a cambio de dinero para hacer pantanos", *El País*, 22 de mayo de 2006, p. 26. "Senegal y Guinea Bissau aceptan la repatriación de casi 700 inmigrantes a cambio de ayudas", *El País digital*, 31 de mayo de 2006; "Cinco países africanos se comprometen a negociar con España acuerdos de readmisión", *El País*, 26 de mayo de 2006, p. 26.
 38. Ver Comité de Ayuda al Desarrollo (1999), *Civilian and Military Means of Providing and Supporting Humanitarian Assistance during Conflict. Comparative Advantages and costs*, París, CAD/OCDE, y José Antonio Sanahuja (2002), *Guerras, desastres y ayuda de emergencia. El nuevo humanitarismo internacional y la respuesta española*, Barcelona, Intermón Oxfam.
 39. *Guidelines on the use of military and civil Defense Assets in Disaster Relief*, Departamento de Asuntos Humanitarios (DHA), Naciones Unidas, mayo de 1994 ("Directrices de Oslo"); *Guidelines on the use of Military and Civil Defence Assets to support United Nations*

- Humanitarian Activities in Complex Emergencies*, Nueva York, IASC-OCHA, marzo de 2003; y *Civil-military relationship in complex emergencies. An IASC reference paper*, IASC-OCHA, junio de 2004.
40. Observatorio de la Acción Humanitaria (2005), *La acción humanitaria en 2003-2004: años convulsos, respuesta insuficiente*, Madrid, Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria, diciembre.
 41. "La burocracia, obstáculo de la misión humanitaria", *El País*, 1 de noviembre de 2005, p. 6.
 42. Ver Ana Alcalde (2006), *Armonización en el marco de la cooperación española: algunas ideas para el debate*, Madrid, Foro AOD FRIDE (disponible en <http://www.fride.org>).
 43. Hay especialistas, como Esther Barbé, que califican el año 2005 como periodo de "impas-se" en la política exterior española, salvo en la cooperación al desarrollo, donde el balance es más favorable. Ver Esther Barbé (2006), "Disenso y diversidad: la política exterior y de seguridad de España en 2005", VV AA, *Anuario Internacional CIDOB 2005*, Barcelona, CIDOB, pp. 301.