

Nº 66 - NOVIEMBRE 2011

Tras las elecciones, España debe mantener su compromiso con el desarrollo

Manuel Manrique

>> Sin duda lo más destacado de la cooperación española (CE) durante las dos últimas legislaturas ha sido la adopción de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) como elemento vertebrador (en línea con el discurso internacional), así como el importante y progresivo aumento en el volumen de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). Una trayectoria ascendente truncada por una crisis económica que continuará a corto y medio plazo y que, junto al próximo cambio de gobierno tras las elecciones generales, presenta la posibilidad de una próxima legislatura en la que la CE se vea obligada a realizar cambios difíciles pero necesarios. Si éstos se traducen en un menor compromiso español con el desarrollo, sería algo no sólo lamentable desde el punto de vista ético, sino también un importante error estratégico. Además del unánime reconocimiento de la importancia del desarrollo inclusivo y sostenible para la estabilidad y seguridad del sistema global, la actual transformación en la arquitectura internacional de la cooperación presenta oportunidades para reforzar la posición de España en el mundo.

Haciendo balance de los últimos años, la sensación entre diversos actores es la de haber desaprovechado oportunidades únicas para cimentar la posición de la CE. El fin de la legislatura ha puesto aún más en evidencia la falta de una visión estratégica y sus implicaciones: no se ha sabido transformar la abundancia de recursos en una cooperación de calidad, ni se ha integrado eficazmente a ésta en la acción exterior española. Además, la manera en que se ha gestionado la necesaria reducción en AOD y la falta de pedagogía hacia el conjunto de la sociedad, dejan a la CE sobre unos cimientos poco firmes para afrontar las dificultades actuales. Existen aún así, mejoras en la calidad de la cooperación española que deben reforzarse en la legislatura 2011-2015. Para ello es necesario el compromiso político así como una visión estratégica, independientemente de la orien-

CLAVES

- Un menor compromiso con el desarrollo en la próxima legislatura no sólo sería lamentable éticamente, sino que constituiría un error estratégico.
- España puede ver reforzada su posición internacional si participa activamente en diversos foros, defendiendo un sistema global favorable al desarrollo.
- Una Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI) fuerte es clave para articular de forma coherente cooperación y acción exterior.

»»»»» tación política del próximo Gobierno, que reconozca la importancia del desarrollo para España en un contexto internacional en proceso de transformación.

UN MUNDO EN TRANSFORMACIÓN PIDE RESPUESTAS ESTRATÉGICAS

El contexto de la cooperación española, marcado por la disminución de recursos y una pérdida de orientación, no es único. Los donantes “tradicionales” – miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y especialmente los países europeos – se enfrentan tanto a la crisis económica como a su pérdida de credibilidad como socios de desarrollo. Según el reciente Informe de Seguimiento de la Declaración de París, pieza clave de la Agenda de la Eficacia de la Ayuda, los donantes han alcanzado sólo 1 de los 13 objetivos marcados. Todo esto, junto a la aparición de nuevos actores estatales –como Brasil, China y numerosos países de *clase media*– y del sector privado, señala la ruptura con el modelo CAD, previsiblemente escenificada en el próximo Foro de Busan (Corea). En el escenario futuro, la AOD tendrá un menor peso y se definirá una nueva arquitectura global de la cooperación.

En este contexto, las críticas dirigidas contra una política exterior española excesivamente dominada por la cooperación y desligada de los intereses nacionales adquieren una nueva dimensión. Considerar la cooperación al desarrollo como elemento integral de la política exterior no es algo exclusivo de orientaciones ideológicas progresistas (como demuestra el Reino Unido, donde la Administración conservadora ha aumentado la AOD). Al mismo tiempo, la articulación efectiva entre cooperación y política exterior no conlleva necesariamente un retroceso en la calidad de la primera. La clave para esta cuadratura del círculo es reconocer la importancia que la cooperación al desarrollo ya ostenta en la acción exterior de España y potenciarla mediante una visión estratégica. Enfoque incompatible, sin embargo, con la instrumenta-

lización cortoplacista de la cooperación por parte de otros intereses (comerciales, migratorios o de seguridad) de la política exterior.

En el centro de esta visión estratégica encontramos instituciones y foros que buscan garantizar el progreso hacia un sistema internacional compatible con el desarrollo. En este sentido, la mayor importancia de los Organismos Multilaterales de Desarrollo (OMUDES) para la AOD española durante las dos últimas legislaturas, constituye una apuesta válida por una cooperación de calidad. No obstante, un examen detallado revela aspectos criticables sobre cómo se ha llevado a cabo esto. En época de abundancia los OMUDES, especialmente Naciones Unidas, fueron el destino fácil para una gran cantidad de fondos, en respuesta a la falta de capacidades de gestión del sistema español. Abundantes recursos destinados a un gran número de OMUDES –68 instituciones en 2009, algunas como la Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO), destacadas por sus limitadas capacidades organizativas–, que han dificultado el seguimiento de las contribuciones y su alineamiento con las prioridades españolas. Igualmente, a la hora de recortar, los OMUDES han sido una opción políticamente menos costosa. Sin embargo, reducciones abruptas como las realizadas en el Fondo mundial de lucha contra el SIDA, la tuberculosis y la malaria no sólo afectan a las actuaciones previstas, sino que deterioran la imagen de España, vista como un nuevo rico que no ha sabido gestionar su dinero. Así pues, debe mantenerse una estrategia a largo plazo hacia los OMUDES, pero priorizando organizaciones más efectivas y alineadas con las prioridades españolas, evitando también cambios abruptos de dirección que dañen la imagen del país como socio internacional.

La importancia del ámbito multilateral no se limita a los OMUDES. El resquebrajamiento en el control del CAD sobre la agenda de desarrollo y la aparición de nuevos actores, foros y modalidades de desarrollo, enfatizan la necesidad de que España mantenga una presencia activa tanto en organizaciones emergentes como en las ya establecidas. Entre estas últimas, la Unión Europea (UE) cons-

tituye una referencia inevitable para el país –no en vano al presupuesto de desarrollo de la Comisión se destina casi un 20% de la AOD española. Bruselas es el principal actor de desarrollo y se encuentra en un proceso de redefinición de políticas tras la reciente publicación del Programa para el Cambio. Con este documento, la Unión quiere potenciar durante los próximos años su valor añadido, haciendo de los derechos humanos y el buen gobierno, y del crecimiento inclusivo y sostenible, referencias necesarias a la hora de asignar los presupuestos de cooperación. España no sólo debe seguir esta orientación, sino que tiene que participar activamente en las negociaciones de los próximos meses que llevarán a la adopción del

Debe reconocerse la importancia de la cooperación en la acción exterior de España y potenciar ésta mediante una visión estratégica, incompatible con su instrumentalización cortoplacista

Programa en el Consejo Europeo. Además de mejorar su coordinación con otros actores, el país ha de defender sus aportaciones en aspectos como la fiscalidad y desarrollo o el Plan de Acción sobre Género, aprobado durante la Presidencia Española de la UE. Además España es una referencia para la diferenciación de las asociaciones para el desarrollo (prioridad señalada

en el Programa para el Cambio), gracias a su cercanía a Países de Renta Media (PRM) en América Latina y a su participación en las nuevas modalidades de cooperación triangular (CT) y Sur-Sur (CSS), incluyendo importantes esfuerzos en materia de intercambio de conocimientos y el refuerzo de las capacidades de los Estados del Sur (mediante centros regionales de formación).

España debe aprovechar también su posición en instituciones emergentes como el G20. Pese a su carácter informal, este grupo (del que el país es invitado permanente, no miembro de pleno derecho) ha adquirido un papel cada vez más

importante en cuestiones relacionadas con el desarrollo, como la regulación de los mercados financieros y la seguridad alimentaria, los mecanismos alternativos de financiación a la cooperación o el trabajo sobre fiscalidad (pilar codirigido por España y Sudáfrica). Todo esto marca una progresión clara hacia un sistema de desarrollo más plural y que irá “más allá de la ayuda”. Algo con aspectos positivos –la disminución de un tercio en la dependencia de la ayuda entre los 54 Estados más pobres durante la última década– pero también importantes retos. Para España este escenario implica la necesidad de conseguir una mejor articulación entre cooperación y acción exterior durante la próxima legislatura. Una integración que puede reforzar su posición internacional, si es capaz de tener una voz fuerte y coherente en diversos foros a favor de un sistema global que proteja a los más vulnerables.

UNA COOPERACIÓN MÁS FUERTE Y EFICAZ ES BUENA PARA TODOS

Se han desgranado hasta ahora las ventajas de hacer de la cooperación un pilar estratégico de la política exterior española en la próxima legislatura –ventajas derivadas del hecho de que un sistema global más justo redundará en una mayor seguridad y estabilidad; así como de la posible mejora en la imagen de España. Conseguir este compromiso requiere una responsabilidad política al más alto nivel, que debe conjugar dos elementos: primero, una visión clara y coherente sobre las líneas maestras de la política exterior española –cuya definición excede los objetivos de este documento– y segundo, un efectivo diseño institucional que permita mejorar la coherencia de las distintas políticas (comerciales, de seguridad, medioambientales y de desarrollo) dentro de la acción exterior de la Administración General del Estado (AGE). Para conseguir todo esto, la CE debe demostrar su valor en una época de recortes y cómo ha avanzado (con limitaciones) hacia una mayor eficacia y calidad de la ayuda, mediante procesos ya en marcha y que deben fortalecerse en la próxima legislatura.



»»»»» Un primer requerimiento en este sentido es el de dotar al sistema de cooperación de unos medios mínimos necesarios para su correcto funcionamiento. Si bien la situación económica prácticamente imposibilita un aumento de fondos comparable al producido entre 2004-2008, la cuestión de los recursos debe permanecer sobre la mesa. Más que el compromiso *sine die* del 0,7%, la prioridad inmediata debe ser, si no el aumento o congelación de las aportaciones, al menos frenar la reducción desproporcionada del presupuesto de cooperación. La AOD ya ha disminuido en más de 1.000 millones de euros (un 20%) en los últimos 18 meses y en las administraciones descentralizadas esta reducción ha sido mayor, llegando a desaparecer en ciertos casos (Canarias, Ayuntamiento de Madrid). Una disminución excesivamente brusca, que amenaza la sostenibilidad de los avances conseguidos.

Además de la cuestión presupuestaria, es necesario reforzar aquellas instituciones que contribuyen al establecimiento de un sistema eficaz de gestión orientada a resultados (GpR) –cuya ausencia es la principal carencia del sistema español. Una buena GpR y una mayor transparencia son indispensables para que los recursos de la cooperación no sólo sean desembolsados, sino que consigan los objetivos de desarrollo marcados. A medio plazo, esto requerirá también la concentración geográfica y sectorial, como señala el actual Plan Director. Un proceso en el que, si bien es inevitable la influencia política (con decisiones como, en su momento, la apuesta por África), el principal criterio debe ser la eficacia. Para esto son clave los Marcos de Asociación País (MAP), un instrumento ambicioso, liderado por las Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC) de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), que buscan potenciar el alineamiento con el país socio y la armonización con los actores españoles y europeos.

Institucionalmente, la clave para mejorar la calidad de la cooperación española es la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI) y sus órganos de planificación: la Dirección

General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE); y ejecución: la AECID. A falta de un momento políticamente favorable a la reforma en profundidad de la Agencia (las esperanzas depositadas en su anterior reforma fueron defraudadas), ésta llega a la próxima legislatura con una herramienta eficaz para mejorar su funcionamiento. Un segundo Contrato de Gestión (presumiblemente aprobado por el Consejo Rector antes de las elecciones), que constituye una mejora sustancial sobre el primero y avanza en dos aspectos imprescindibles para esta institución: la creación de un sistema integrado de información (a través del Plan SIGUE) y un plan de Mejora de la Eficacia y Calidad de la Ayuda (Plan MECA). En el ámbito de planificación, la gran apuesta que supuso la creación de la DGPOLDE, pronto perdió el apoyo político necesario, lo que resultó en una escasa dotación presupuestaria y de recursos humanos. Mejorar la eficacia de la cooperación el próximo mandato requiere, más que una nueva reorganización, un claro compromiso político con la DGPOLDE y otros organismos importantes como la Unidad de Programación y Calidad (UPC) de la AECID y el Grupo de Trabajo de Eficacia y Calidad (GTEC) de funcionamiento transversal AECID-DGPOLDE.

En el difícil contexto actual, la SECI debe de convertirse en el eje vertebrador de la CE, potenciando las sinergias entre los diversos actores, tanto con la AGE como con la cooperación descentralizada y las organizaciones no gubernamentales para el desarrollo (ONGDs), abocados todos a reflexiones críticas sobre sus modelos de actuación. Algunas ONGD señalan ya la necesidad de potenciar su papel crítico en la elaboración de políticas –y no limitarse a la gestión de recursos. La cooperación descentralizada debe igualmente encontrar su valor añadido, ya sea en la educación y sensibilización para el desarrollo, o compartiendo experiencias con instituciones descentralizadas en países socios. En todo caso, corresponde a la SECI mantener firme el timón, apoyando políticamente procesos internos que busquen mejorar la eficacia y calidad de la CE y potenciando las complementariedades entre los distintos actores.

HORIZONTE 2015: RECOMENDACIONES PARA LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA

Independientemente de quién esté en el Gobierno, la orientación general de la CE durante los próximos cuatro años seguirá siendo el compromiso con los ODM (cuya fecha señalada para el cumplimiento 2015, coincide con el fin de la legislatura). Traducir esta orientación en políticas concretas en el actual escenario global requiere una racionalización y articulación estratégica de este compromiso en la acción exterior de España.

Un primer elemento en esta articulación estratégica debe ser el reconocimiento de que los debates sobre desarrollo involucrarán a un mayor número de actores en foros muy diversos e irán “más allá de la ayuda”, ligando el desarrollo con los derechos humanos, el sistema económico, la seguridad global o el cambio climático. Esto requiere una mayor integración entre cooperación al desarrollo y acción exterior, con objeto de que España defienda una posición coherente en los diversos foros en los que participa. Además, tanto en espacios emergentes (G-20), como en los ya consolidados pero carentes de liderazgo (la UE o la OCDE), el nuevo Ejecutivo español ha de capitalizar sobre el trabajo realizado estos años en ámbitos de importancia creciente y en los que el país es una referencia, como son las relaciones horizontales con los Estados del Sur desarrolladas en el contexto de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB).

Un segundo elemento debe ser el firme compromiso con el papel de la SECI y aquellos procesos que buscan mejorar la calidad y eficacia de la CE. Incluso descartando, por ser demasiado ambiciosa, la inmediata reforma de la AECID –necesaria para solucionar carencias organizativas como el excesivo peso del cuerpo diplomático–, la próxima legislatura debe hacer efectivo el compromiso político al más alto nivel con los organismos clave de la cooperación española. Esto implica elegir responsables para las tres “cabezas” de la cooperación (SECI, DGPOLDE, AECID) que destaquen por su capacitación y compromiso con el desarrollo (y que idealmente puedan mantener una bue-

na relación entre ellas). Además, el máximo responsable de la cooperación, si no es posible dotarlo de rango ministerial, debe ser un secretario de Estado con un fuerte peso político que defienda (en organismos infrautilizados como la Comisión Delegada de Cooperación) la coherencia de políticas en la acción exterior española, necesaria en debates tan importantes como el creciente papel del sector privado para el desarrollo.

En el complejo escenario actual el próximo Gobierno debe adoptar una visión estratégica sobre el papel del desarrollo para España, apoyando a la SECI para que la cooperación de la AGE avance hacia una mayor eficacia, calidad y coherencia, y se favorezcan las sinergias con el resto de actores españoles. Esto requiere construir sobre procesos ya en marcha y completar importantes reformas. Todo con el objetivo último de conseguir una integración de la cooperación al desarrollo en la acción exterior del país que evite su instrumentalización a favor de planteamientos cortoplacistas y busque en su lugar la mejor manera de contribuir a un sistema internacional que proteja a los más vulnerables y potencie la posición española en el cambiante escenario global.

Manuel Manrique es investigador junior en FRIDE.

**e-mail: fride@fride.org
www.fride.org**