

La cooperación española y los desafíos de la nueva Agenda Internacional para el Desarrollo Sostenible

The Spanish Cooperation and the Challenges of the New International Agenda for Sustainable Development

KATTYA CASCANTE*



PALABRAS CLAVE

Agenda Internacional; Objetivos de Desarrollo Sostenible; Política española.

RESUMEN En este último semestre de 2015 coincide el final de la legislatura del Gobierno del señor Rajoy con la aprobación de una nueva Agenda Internacional para el Desarrollo. Un compromiso al que tendrán que hacerle frente los siguientes gobiernos de España durante los próximos 15 años. Sin embargo, la política española de cooperación internacional para el desarrollo llega a esta cita prácticamente sin capacidad institucional para gestionar este desafío y sin los recursos humanos y materiales necesarios para llevarlo a cabo. En este artículo se describen algunos de los obstáculos con los que se encontrará España si realmente pretende abordar y responder con el desarrollo universal y sostenible que marca la Agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

KEYWORDS

International Agenda; Sustainable Development Goals; Spanish politics.

ABSTRACT The latter half of 2015 sees the end of Mr. Rajoy's term in government and the approval of a new post-2015 Development Agenda. This is an obligation that successive governments in Spain must fulfill over the next fifteen years. However, as it currently stands, the Spanish international development cooperation policy lacks the institutional capacity and the necessary human and material resources to meet this challenge. This article shall describe some of the obstacles that Spain will encounter if it truly attempts to address and respond to the universal and sustainable development outlined in the Sustainable Development Goals Agenda.

* Katty Cascante es profesora de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid.

MOTS CLÉS

L'Agenda International; Objectifs de Développement Durable; Politique espagnole.

RÉSUMÉ La seconde moitié de 2015 correspond à la fin du mandat du gouvernement de M. Rajoy, et à l'approbation d'un nouvel agenda pour le développement international. Un engagement auquel les gouvernements suivants de l'Espagne devront faire face au cours des quinze prochaines années. Cependant, la politique espagnole de coopération internationale au développement atteint cette citation pratiquement sans la capacité institutionnelle à gérer ce défi et sans les ressources humaines et matérielles nécessaires pour sa réalisation. Dans cet article, ils sont décrits certains des obstacles que l'Espagne aura si elle tente d'aborder et de répondre au développement universel et durable qui définit l'agenda des objectifs de développement durable.

Termina el emblemático 2015. Desde que Naciones Unidas aprobara la Agenda de Desarrollo de los Objetivos del Milenio en el año 2000 y estableciera como fecha de realización el año 2015, toda la comunidad internacional del desarrollo ha girado en torno a la misma. A pesar de los estragos causados por la crisis económica internacional (2007-2014) y de sus consecuencias sobre la capacidad financiera de la comunidad internacional, se ha conseguido formular en el tiempo previsto una nueva Agenda de Desarrollo Sostenible. Un nuevo compromiso que además nace gracias a los trabajos preparatorios y de participación, superando las críticas que acontecieron en el proceso de gestación de la Agenda de Desarrollo del Milenio (2000-2015).

La nueva Agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) entrará en vigor a partir de 2016 y alcanzará hasta 2030. A través de 17 objetivos y 169 metas, pretende una mejor aproximación a los problemas de desarrollo a través de sus causas en vez de centrarse en las consecuencias como en la anterior Agenda y, entre otros avances, situar en un eje principal la sostenibilidad ambiental, aunque, eso sí, con indicadores de los años noventa. Con un planteamiento universal, los ODS quieren dejar de ser solo una Agenda para "los pobres" e involucrar a todos los países en una responsabilidad conjunta hacia un mismo desarrollo que a su vez atiende las diferencias de cada país. En este sentido, es obligado mencionar que el continente africano, el más rezagado de todos, parte en esta ocasión con una posición común (Common Africa Position [CAP] on the post-2015 Development Agenda), y aparentemente, con más garantías en la implicación de esta Agenda.

Sin embargo, se ha estimado que financiar esta hoja de ruta de desarrollo sostenible no bajará de 2,6 billones de dólares, unas 20 veces más de lo que dieron para Ayuda al Desarrollo en 2014 los países más ricos (135.164,2 millones de dólares). En la Conferencia sobre la financiación al Desarrollo celebrada el pasado mes de julio en Adís Abeba no se ha conseguido dicho compromiso. Tampoco se ha dado un giro en la

orientación de los recursos disponibles para propiciar cambios en las políticas y los marcos regulatorios de cooperación (nacionales e internacionales), que permitieran al menos alinear los fondos públicos y privados con dicha Agenda. A la espera de que tenga lugar el próximo mes de diciembre la conferencia de París (COP 21) sobre cambio climático, donde podamos conocer mejor la voluntad política real que acompañará esta Agenda, las perspectivas no son muy halagüeñas.

La política española de cooperación internacional para el desarrollo: el fin de legislatura

En diciembre finaliza la legislatura del Gobierno del partido Popular que comenzaba el mismo mes en 2011. Cuatro años donde más que en ninguna otra legislatura, todos los actores relevantes de la política española de cooperación internacional para el desarrollo (PECID) han coincidido en destacar la escasez de recursos como telón de fondo. Si bien esta tendencia había comenzado a darse dos años atrás, en la última legislatura del PSOE, podemos decir que es en estos últimos cuatro años cuando se ha hecho de ello una seña de identidad.

La reducción del presupuesto destinado a la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) ha resultado ser la más alta, en términos relativos, de todos los países miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización de Estados para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) en estos años de crisis. De entre 30 los países miembros, España despierta con una reducción del 72,43% en su aportación a la AOD desde 2008 hasta 2014. En estos seis años se ha pasado de 6.866,83 millones de dólares en 2008 a 1.893,28 millones de dólares en 2014 (CAD, 2014). Desde 2011 la AOD ha rebajado su presupuesto de un 0,46% a un 0,16% de la Renta Nacional Bruta española (RNB). En términos absolutos supone una rebaja de alrededor de 4.000 millones de Euros, una cifra no necesariamente importante en el entramado global de las cuentas del Estado, pero sí lo suficientemente para que el Gobierno justificara dicho recorte ante la prioridad de otras políticas públicas “más importantes y necesarias dentro del territorio español”. Un argumento que en esta sección ya hemos traído anteriormente y que no explica demasiado bien el descenso presupuestario generalizado que también han tenido el resto de las políticas sociales y sistemas de protección social en España.

Durante el mismo periodo de tiempo, países como Reino Unido han incrementado su aportación en más de un 68%, pasando de 11.499,87 a 19.386,50 millones de dólares. Si bien sería necesario hacer un análisis pormenorizado de lo que cada país imputa a los presupuestos de la AOD, resulta innegable que de un total de 135.164,21 millones de dólares que aportó la comunidad internacional de donantes a la AOD en 2014, que España solo significase el 1,4% de esa aportación conjunta, no le otorga una buena posición. Teniendo en cuenta que España actualmente ocupa el puesto 14 en el ranking mundial de las economías del mundo (FMI, 2014), su esfuerzo en AOD no

demuestra mucha correlación con su capacidad económica real ni con el contexto conveniente para asumir el compromiso internacional que supone la aprobación de la nueva Agenda Internacional de Desarrollo.

De hecho, la PECID en estos últimos cuatro años se ha resentido sobre todo en capacidad y compromiso. Desde una capacidad muy deficitaria de conjugar fines y medios (algo que se hereda de anteriores legislaturas) hasta aquella que implica directamente a las instituciones y los recursos humanos. Aunque la reforma de la AECID en 2007 avanzó en este sentido, persistió una asimetría notable entre el ritmo al que se expandieron los recursos, los compromisos de la PECID y aquel en el que se fortalecieron y articularon las instituciones encargadas de su gestión. De hecho, hasta la fecha, se arrastran carencias que denotan la débil articulación de la estructura, en las limitadas capacidades de las instituciones más relevantes y en los protocolos dominantes en ellas.

La AECID, creada para gestionar la PECID ha sido principalmente un ente financiador, con enormes dificultades para coordinarse con la Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SGCID) y el resto de actores. Si bien la cultura organizacional imperante dificulta revertir una inercia muy asentada en el sistema de la Administración General del Estado (AGE), la AECID incorpora especificidades singulares.

En primer lugar, destaca una inadecuación de la estructura de recursos humanos, con hasta seis categorías: personal funcionario en sede, personal laboral en sede, personal laboral de alta dirección en terreno, personal laboral fijo en terreno, personal laboral por obra o servicio en terreno y personal laboral local en terreno. Este modelo imposibilita la movilidad, dificulta la gestión jurídica, genera agravios comparativos con el resto de personal exterior de la AGE y la posibilidad de desarrollar una carrera profesional.

Al mismo tiempo, la falta de adecuación de las condiciones laborales y las peculiares características de algunos países, dificulta la cobertura de plazas en los países menos avanzados. Con la reducción presupuestaria, se ha pronunciado además el desajuste entre el planteamiento estratégico y la asignación de recursos, con unidades infra-dotadas en relación con la relevancia que cabría suponerles o la carga de gestión que deben asumir. Si a todo ello le sumamos que durante esta legislatura no se ha aprobado el contrato de gestión correspondiente, la marginalidad de sus decisiones respecto a las condiciones generales establecidas por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MINHAP) y por la normativa que rige para el conjunto de la Administración del Estado, nos encontramos con una Agencia de Desarrollo sin política propia de recursos humanos.

En segundo lugar, existe una falta de adecuación de los procedimientos de gestión de la AECID. La Agencia sigue sin tener un sistema integrado de información, que conecte a

sede y terreno y que facilite el seguimiento técnico y financiero de las intervenciones. En cuanto a los procesos, apenas existen manuales de procedimientos de carácter común que se actualicen periódicamente y que faciliten la gestión, generando altos costes de tiempo y de calidad. Tampoco existe un sistema estandarizado de registro y archivo de la información, por lo que cada unidad o incluso cada persona aplican sus propios criterios. Además, se detectan limitaciones relativas a la disfunción entre la normativa española y la actividad de la AECID, que se desarrolla principalmente en el exterior.

En el caso de las subvenciones de política exterior de concesión discrecional, la falta de claridad en cuanto a las obligaciones para el beneficiario con relación a la ejecución y la justificación, el desajuste en los plazos previstos y la obligatoriedad de utilización del castellano han llevado a situaciones absurdas, en las que, sin constatarse negligencia grave por parte de los beneficiarios, la obligación de cumplimiento de la normativa ha instrumentalizado y, en cierta forma, desvirtualizado algunos de fines para los que se concedieron las subvenciones (obligación de devolver fondos sin haber finalizado las intervenciones, erosión de la confianza mutua, etc.). Especialmente sangrante supone la gestión por parte de los organismos internacionales, ya que debido a la imposibilidad coyuntural de canalizar las contribuciones a través del Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE) han tenido que utilizar las subvenciones de política exterior. El carácter finalista de dichas subvenciones, que no permite hacer contribuciones generales, la exigencia de intereses de demora y la sumisión a los sistemas españoles de justificación han generado rechazos y dificultades en la negociación. En la misma línea y en lo que respecta a las ONGD que reciben fondos públicos, la carga administrativa sigue siendo excesiva. Esta circunstancia sumada a lo anterior, se ha traducido además en una sobrecarga del Departamento de Gestión Económica de la AECID, que en los últimos años ha debido revisar y tramitar un ingente número de justificaciones correspondientes a periodos anteriores.

En tercer lugar, la conversión de naturaleza a agencia estatal llevada a cabo hace 10 años de la AECID no ha derivado en una mejor estructura institucional. El actual esquema debilita la capacidad y produce situaciones muy ambiguas en cuanto a la jerarquía y funcionamiento entre la SGCID y la AECID. El hecho de que en esta legislatura se unificara la dirección de ambas no ha sido suficiente para alcanzar el liderazgo político y la dirección estratégica y ejecutiva. Más aún cuando al mismo tiempo se ha producido el regreso de la gestión de la mayoría de los fondos de cooperación al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (más del 50%) y con ello, una involución que resulta una pérdida de poder, capacidad y coherencia de la política de desarrollo en la Administración General del Estado en general y del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC) en particular. Durante 2015, este ministerio está gestionando el 46% de los fondos de AOD, donde a su vez se incluyen los de la propia Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID) que, aunque fue creada expresamente para ello, solo gestionará un 13%. Se

confirma por tanto, la marginalidad del mandato propio que tanto el MAEC como la AECID, ostentan por ley¹.

Por todo ello, no resulta fácil entender este recorte tan pronunciado sobre la AECID, de igual manera que no resulta fácil incorporar la práctica de la subejecución presupuestaria en el conjunto de la AOD. Desde 2002, la PECID no ejecuta el total de la financiación destinada por el Gobierno. En 2014, frente a los 1.739 millones de euros presupuestados, se ejecutaron 1.427, un 82% sobre lo previsto (CAD, 2015). Un dato que además empeora con respecto a la gestión de 2013, donde la ejecución presupuestaria fue mayor (un 87%). Es decir que la falta de capacidad también tiene efectos sobre la capacidad de gastos y esta pescadilla que se muerde la cola parece retroalimentarse.

En cuanto a los instrumentos, el incremento de la cooperación financiera ha sido continuado superando, incluso, los márgenes sugeridos por la OCDE. Y es que a pesar de que los instrumentos han sufrido recortes, el FRONPRODE, el mecanismo de la cooperación española más importante de la financiación reembolsable, no solo ha mantenido la misma cantidad, sino que la ha ido aumentando gracias a los remanentes acumulados que año tras año no se han logrado ejecutar. Actualmente la ayuda reembolsable es el 21,4% del total de la AOD, la mitad de la AOD bilateral gestionada por el conjunto de la Administración General del Estado. El hecho de dotar a este instrumento de tal ventaja, inclina la balanza a favor del medio por encima del fin y sin mucha claridad en cuanto a la capacidad y compromiso.

Por último, algo que también afecta a la capacidad y compromiso y que hubiera sido factible mejorar, a favor de la eficacia de la ayuda sin comprometer más recursos para ello, tampoco se ha contemplado en esta legislatura. Tal y como el propio CAD indicaba en su informe intermedio de 2013, la debilidad de la cooperación española en cuanto a la estrategia con los Países Menos Adelantados (PMA) es manifiesta. Si bien la apuesta clara por los Países de Renta Media (PRM) donde se concentran la mayoría de personas pobres del mundo era en principio una decisión política decidida, esta se ha convertido en un abandono de los compromisos con los PMA, sin que a pesar de ello se contribuyese a mejorar los indicadores de pobreza en los PRM. Esperamos por tanto el informe realizado por el CAD durante 2015, y sus conclusiones al respecto.

1 La Ley de Acción Exterior en su artículo 23 sobre la Acción Exterior en materia de Cooperación para el Desarrollo ratifica en el apartado I: “La Acción Exterior en materia de cooperación para el desarrollo se orientará a contribuir a la erradicación de la pobreza y al desarrollo humano sostenible, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo” (Boletín Oficial de las Cortes Generales, 21 de junio de 2013).

La nueva Agenda de los Objetivos Sostenibles de Desarrollo

En un contexto de recuperación económica se acaba de aprobar la nueva Agenda Internacional de Desarrollo Sostenible. Tras seis años de crisis financiera, el Gobierno de Rajoy anunció el pasado año el inicio de la recuperación de la economía española. Las recientes cifras estiman un crecimiento de 2,5%² para el presente año y eso significa recobrar la capacidad financiera que, a principio de legislatura sirvió para legitimar precisamente los recortes producidos en la AOD. Sin embargo, y a pesar de que ya en el 2014 se produjo un crecimiento de 1,4% sobre el PIB (INE, 2015), no supuso ningún cambio respecto a la tendencia reduccionista en los presupuestos de 2015 para la AOD. Hasta el momento, no parece anunciarse mejoría alguna para 2016, y eso que España acaba de comprometerse con una nueva Agenda que exigirá nuevos esfuerzos financieros.

Del mismo modo, el Gobierno mantiene la prioridad política de salir de la crisis a través del crecimiento económico nacional, sin detenerse sobre los impactos en la población propia ni externa. Por un lado, la brecha, cada vez más insostenible de la desigualdad entre la ciudadanía española no parece alterar el objetivo de reducir el déficit fiscal, tampoco consigue disuadirse al tener que involucrar al sector privado en la financiación de los espacios públicos, desdibujando los límites democráticos del Estado del Bienestar. Por otro lado, la reciente Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado y la Estrategia de Acción Exterior aprobada en octubre de 2014³, centra la apuesta de la cooperación internacional para el desarrollo, en conseguir el asiento no permanente en el Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas. Un logro positivo sin duda, pero del todo insuficiente para mejorar la visión confusa, cortoplacista y endógena del desarrollo que demuestra el actual Gobierno frente a los retos internacionales.

Y los retos nos son pocos. La nueva Agenda de los ODS representa un gran avance como propuesta de “pacto global para el desarrollo” (Sanahuja, 2013) y una agenda integrada en sus dimensiones económica, social y ambiental, que por primera vez aborda cuestiones como la pobreza no extrema, la desigualdad y la inclusión social, el crecimiento “verde” y los problemas ambientales globales, y en especial el cambio climático... (Sanahuja, 2015). Pero al mismo tiempo, la Agenda contiene importantes debilidades y riesgos que se encierran en los propósitos y formulación de los ODS. El carácter universal de los objetivos, y el principio, establecido en el preámbulo de la propuesta, de que será cada país el que habrá redefinirlos en su contexto nacional, supone una gran contradicción. Además, pueden incluirse metas poco realistas e irrealizables, aunque sean justas y necesarias. ¿Acaso es factible pensar que se alcanzará el pleno empleo o que se habrán restaurado todos y cada uno de los ecosistemas

2 Según el Banco de España en julio de 2015 el PIB de España ascendía a 3,1% y se estimaba un 2,7% para 2016. Consejo de Ministros de 31 de julio de 2015.

3 <http://www.lamoncloa.gob.es/espana/eh14/externo/Documents/Estrategia%20de%20acci%C3%B3n%20exterior.pdf>

dañados en 2030? En la misma línea cabe señalar el escaso alcance y ambición de las propuestas sobre ayuda, comercio, regulación financiera, o acceso a la tecnología; al igual que seguir aceptando los indicadores de partida de 1990 tal y como se utilizaron para formular las metas de los ODM.

En esta Agenda a estrenar, España también está llamada a sumarse a ese esfuerzo colectivo. Sin embargo, a pesar de haber mantenido una participación activa a lo largo de los preparativos su posición internacional corre el riesgo de no corresponderse con las políticas que luego debiera aplicar en el ámbito nacional, dado el balance de esta última legislatura. La brecha entre el discurso y la práctica ha resultado ser otra seña de identidad. Mientras el Gobierno de España insiste en la necesidad de luchar contra las desigualdades en todo el mundo, la austeridad en el gasto social ha sido la tónica general para afrontar la crisis dentro del territorio nacional. Recortes importantes y duraderos que han desembocado en una mayor inequidad y en un mayor nivel de pobreza y vulnerabilidad entre los propios españoles. En la actualidad, se considera que ha habido un incremento de casi el 30% (alrededor de 13 millones de personas) de afectados de entre la población española que ha empeorado notablemente su calidad de vida (Oxfam Intermón y UNICEF, 2015).

En España el riesgo de pobreza o exclusión social en 2014, supera en seis puntos la media europea. Aunque ha habido una leve mejoría en 2015, unas 750.000 familias siguen sin tener ingreso alguno. En cuanto a la protección social de los ciudadanos, destaca el último informe de Oxfam Intermón y UNICEF, los datos describen el sistema español como débil, pues muchas necesidades básicas no están garantizadas. El gasto público en esta materia es del 25,9% del PIB, por debajo de la media europea, y el gasto social sigue la misma tendencia bajista que se inició en 2010, que revela políticas activas de empleo ineficaces y rentas mínimas de inserción muy dispares, ya que fluctúan según sea la comunidad autónoma que la determine. En cualquier caso, España no podría cumplir el compromiso de reducir el número de personas en riesgo de pobreza sin garantizar unos ingresos mínimos en todos los hogares, más aún cuando este número se ha duplicado entre 2008 y 2014 (Oxfam Intermón y UNICEF, 2010).

Tampoco resulta favorable con el cumplimiento de la nueva Agenda la tendencia a incrementar los conciertos con el sector privado que han visto incrementarse hasta un 11,62% con el actual Gobierno. Un aumento que ha supuesto un enorme retroceso para sectores como la salud y los colectivos de inmigración irregular. Más de 700.000 personas han perdido en España el derecho a la asistencia sanitaria gratuita. España ha realizado un recorte del 20,3% del esfuerzo público per cápita en salud, y también se ha reducido en gasto farmacéutico. Sin cobertura sanitaria universal gratuita a todo el mundo independientemente de su condición de ciudadano, no se puede abordar la nueva Agenda de Desarrollo.

Igualmente, se detecta en educación una gran dificultad para cumplir con el objetivo formulado en la nueva Agenda. La tasa de abandono escolar en España es casi el doble

que en el resto de Europa, al mismo tiempo, que se ha reducido el gasto público en el sector y se detecta una elevada tasa de fracaso escolar. Además, los recortes del 16% aplicados desde 2009 se han traducido en la reducción del número de profesores, menos recursos para la educación compensatoria de estudiantes con dificultades, y menos ayudas de comedor y de libros. Sin un acuerdo social por la educación pública, recuerda el informe de Oxfam Intermón y UNICEF, las desigualdades seguirán creciendo y no habrá la estabilidad necesaria del sistema educativo.

Pero quizás los recorridos más complejos son los que habría que formular para poder dar cabida dentro la propia estrategia nacional española, el cumplimiento tanto del ODS 10 “Reducir la desigualdad en y entre los países” ; como del ODS 12: “Asegurar modelos de producción y consumo sostenible”. Ambos objetivos suponen un verdadero reto para España. Por un lado, la recaudación de impuestos debe poder garantizar los servicios sociales, y actualmente nuestro país goza de tales exenciones fiscales que impiden siquiera llegar a la media de la OCDE y compensar a las rentas bajas con incrementos impositivos en las más altas. Por otro lado y quizás el objetivo que garantiza de un modo más visible la sostenibilidad del desarrollo, hace falta cambiar los patrones de producción y consumo.

España es el sexto país de la UE con mayor desperdicio de recursos y las cuotas de reciclado son aún bajas. Este último ODS conecta directamente con las medidas urgentes a adoptar para combatir el cambio climático y sus efectos. El modelo productivo y de consumo viene determinado por el modelo energético basado en el uso de combustibles fósiles emisores de CO₂. España no solo no ha apostado durante esta última legislatura por introducir las energías renovables como alternativa al modelo energético. La reducción de los gases de efecto invernadero se ha producido solamente por el impacto de la crisis, ya que no se han implementado medidas adecuadas y el incumplimiento del protocolo de Kioto de no superar el 15% en el aumento de emisiones desde 1990, se ha sobrepasado hasta el 23,7%.

Tampoco parece factible esperar que la aportación de la PECID al fortalecimiento de la Alianza Global por el Desarrollo sea la requerida. Con la reducción de fondos descrita anteriormente y la falta de mecanismos que garanticen su consolidación de la actual AOD española como una política pública, arrastra una debilidad sin capacidad real para posicionarse ante la nueva Agenda.

En definitiva, este último semestre de 2015 viene marcado por un final de legislatura donde la política española de cooperación internacional para el desarrollo ha sido prácticamente desmantelada. En ese estado de coma, un Estado del Bienestar mermando por el incremento de la pobreza, la vulnerabilidad y la desigualdad de la ciudadanía española, se compromete con una Agenda Internacional de Desarrollo Sostenible para los próximos 15 años. Sin la voluntad política necesaria para cambiar radicalmente la percepción del desarrollo y los modelos que garantizan su sostenibilidad, España llegará al año 2030 con los deberes sin hacer.