
LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA PARA EL DESARROLLO: ENTRE LUCES Y SOMBRAS

CARMEN SÁNCHEZ-MIRANDA GALLEGO*

PALABRAS CLAVE

Cooperación española; Ayuda al desarrollo; Crisis; Presupuesto; Objetivos.

RESUMEN

En las siguientes líneas se hace una revisión de los principales acontecimientos que han tenido lugar durante el último año en el sistema español de cooperación para el desarrollo. Asimismo, y atendiendo a la situación actual, se abordan brevemente los lineamientos planteados por el nuevo Gobierno, así como los principales retos a los que debe hacer frente el conjunto de la cooperación española.

ABSTRACT

The following lines briefly review the main events that have taken place during the last year and their implications for the Spanish system of cooperation for development. Likewise, and considering the current situation, a brief description of the budgetary framework and the main objectives and priorities are briefly presented,

* Carmen Sánchez-Miranda es Licenciada en Economía con una Maestría en Ciencia Política y Estudios de Posgrado en Género. Cuenta con más de quince años de experiencia en el campo de la cooperación para el desarrollo, de los que diez ha estado dedicada a la gestión de programas en América Latina. Ha trabajado en distintas organizaciones multilaterales y bilaterales de cooperación, fundaciones privadas y varias consultoras internacionales.

as well as some of the main short term challenges facing the whole of the Spanish System Cooperation for the Development.

RÉSUMÉ

Dans les lignes suivantes est présenté un examen des principaux événements qui ont eu lieu au cours de la dernière année dans le système espagnol de coopération pour le développement. De la même manière, et compte tenu de la situation actuelle, il est examiné brièvement les lignes directrices énoncées par le nouveau gouvernement, et les principaux défis que doit relever la coopération espagnole.

Introducción

Hacer una revisión de la actualidad del sistema español de cooperación para el desarrollo ya era una tarea compleja en el contexto de incertidumbres en el que me fue solicitado, seis meses atrás, pero a pocos días de hacerse públicos los Presupuestos Generales del Estado (PGE) para el 2012 y la reducción de más de un 70% en la partida de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) española, esta tarea se ha convertido en un desafío marcado por la convicción personal sobre el papel clave que la cooperación al desarrollo representa en la política exterior y en las oportunidades que ofrece a un país para reforzar su posición global.

En la línea con la sección dedicada a la cooperación española que mantiene esta revista, he ido actualizando diferentes versiones a medida que se sucedían los hechos. En este proceso, la *luminosidad* del sistema español de cooperación para el desarrollo ha ido perdiendo intensidad y ha ido transitando desde las tenues *luces* del 2011 hacia la *sombra* del mayor recorte presupuestario sufrido desde sus orígenes pasando en el camino por la *penumbra* de la incertidumbre y la parálisis reinantes durante el último semestre.

Para ajustarme al perfil descriptivo requerido, dedicaré la primera parte de este artículo a revisar algunos de los principales hechos ocurridos durante el 2011 en el ámbito de la cooperación para el desarrollo, tanto en el contexto internacional, marcado por las complejas tensiones del sistema de gobernanza global de la ayuda al desarrollo, como en la esfera nacional, donde el adelanto del proceso electoral y el posterior cambio de Gobierno marcaron el debate y la ejecución durante del periodo que nos ocupa. En segundo lugar, y

pese a la escasa información disponible a la fecha, presentaré los objetivos y las prioridades que se han presentado hasta ahora y que van definiendo poco a poco la agenda de este nuevo periodo. Finalmente, y a la vista de los datos presupuestarios recientemente publicados, he ajustado la batería de recomendaciones que desarrollé inicialmente, desde la esperanza que da la incertidumbre, a una breve reflexión sobre el nuevo panorama.

2011: tiempo de claroscuros

Siguiendo la metáfora pictórica, el 2011 podría caracterizarse como un *periodo de contrastes* donde hechos *iluminados*, como la aprobación del Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE) convivieron con otros *ensombrecidos*, como la baja ejecución presupuestaria y la falta de comunicación y pedagogía hacia el conjunto de la sociedad española.

A nivel internacional, el sistema español de cooperación para el desarrollo se vio afectado por un convulso contexto y por la multitud de acontecimientos que tuvieron lugar en él. La arquitectura del sistema de ayuda para el desarrollo estuvo marcada por la crisis fiscal de los donantes tradicionales y las primeras transformaciones tanto en la Agenda del Desarrollo como en la gobernanza global del sistema mismo. Además, como bien explican un conjunto de expertos convocados por Real Instituto Elcano¹, “la crisis financiera y el desplazamiento del epicentro de la economía mundial del Atlántico al Pacífico ha provocado un papel más activo de los “donantes emergentes” y un contexto de crecimiento de la ayuda privada en relación a la pública, con la consiguiente aparición de nuevos actores”.

Por un lado, la Agenda del Desarrollo, que durante las últimas décadas ha estado marcada por los Objetivos de Desarrollo del Milenio, se ha visto influida por esta nueva realidad. Durante el año pasado vimos una progresiva transición del concepto de AOD hacia el de “financiación global para el desarrollo”² donde los objetivos económicos del desarrollo fueron recuperando el centro del debate y se instalaron tanto en el discurso de la mayoría de los líderes mundiales como en las declaraciones de las principales conferencias internacionales.

Por el otro, “la ruptura del modelo Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD)”³ ha provocado complicadas tensiones en la gobernanza global del sistema de

1. Olivé, Iliana (coord.) (2011), “Nunca desaproveches una buena crisis: hacia una política pública española de desarrollo internacional”, *Informes Elcano 13*, Real Instituto Elcano, diciembre.

2. Ampliar en ídem.

3. De la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

AOD, donde tanto el Foro de Cooperación para el Desarrollo del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas (ECOSOC) como el Grupo de Trabajo de Eficacia de la Ayuda del CAD (WP-EFF por sus siglas en inglés) y el G-20 se disputan el liderazgo. Ya desde hace años, pero especialmente durante los preparativos del IV Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda celebrada en Busán, Corea del Sur, del 29 de noviembre al 1 de diciembre del año pasado, esta pugna se hizo evidente. En el contexto de exclusión en el que los *nuevos donantes* critican al CAD, la representatividad del Foro de Naciones Unidas se contrapone con la dilatada experiencia del WP-EFF, y en el vacío de liderazgo que ambas dejan, el G-20 ha ido ganado protagonismo, permitiendo la participación de los nuevos actores y el enlace directo de su Grupo de Trabajo sobre Desarrollo con el órgano que *de facto* está liderando la gobernanza económica mundial⁴.

Con estos antecedentes, durante los días de la Cumbre, se creó la Asociación Global para la Eficacia de la Cooperación al Desarrollo, un *partenariado* global, donde por fin se implican los donantes emergentes, que debería estar listo el próximo mes de junio, para la reunión del G-20 en México, y que según vaticinan, podría ser el órgano que lidere la gobernanza futura del sistema. Habrá que ver cómo se conjuga su rol y sus intenciones de liderazgo con la representatividad que dicho liderazgo necesita y cómo se resuelven las capacidades técnicas y financieras necesarias para el mismo.

A nivel europeo, es preciso destacar la Comunicación “Incremento del impacto de la política de desarrollo de la UE: Programa para el Cambio”⁵ de la Comisión Europea que fue publicada a finales del pasado año. Resultado de la misma y de lo que resulte del proceso de negociación que está teniendo lugar sobre las Perspectivas Financieras Plurianuales (2014-2020) de la UE, se pretenden establecer las líneas de la nueva orientación en la cooperación para el desarrollo por parte de la UE en un proceso de concentración geográfica y sectorial. Además de esto último, es importante señalar también, por las implicaciones que tiene para la cooperación española, la importancia que dicho programa atribuye a la aplicación del principio de diferenciación en la concentración de la AOD y al desempeño en materia de democracia, derechos humanos y gobernabilidad como criterios a la hora de determinar los instrumentos y modalidades en relación a los países receptores de esta ayuda.

En el contexto interno, los cuellos de botella aún sin resolver que arrastra el sistema de cooperación desde su origen, la crisis fiscal y ciertas decisiones del

4. Ampliar en Killen, Brenda y A. Rogerson (2010), “Global Governance for International Development: Who’s in charge”, *Development Brief Consultation Draft 2*, OCDE.

5. http://ec.europa.eu/europeaid/how/public-consultations/documents/agenda_for_change_es.pdf

nuevo Gobierno han impedido institucionalizar el papel clave que durante las dos pasadas legislaturas le fue otorgado a la cooperación al desarrollo en el marco de la acción exterior española.

Ya durante el 2010, la cooperación española vio truncada su trayectoria, cuantitativa y cualitativamente ascendente, con las importantes reducciones de las partidas de ayuda al desarrollo. Según datos de la OCDE, España rebajó en 2010 en un 5,9% su AOD y durante el 2011, según declaraciones del Ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación, José Manuel García Margallo, ésta ha representado el 0,29% del Producto Interior Bruto (PIB).

A la espera de la publicación del Seguimiento del Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI) 2011, ya se puede avanzar un importante descenso respecto al 0,43% del ejercicio 2010 y lejos del 0,40% planificado para 2011. Aunque en principio habrá que esperar hasta el próximo mes de junio para conocer el detalle de las cifras y el origen de este descenso, en las primeras reflexiones no debería olvidarse ni el carácter excepcional del año 2011 —con un ejercicio limitado por el escenario electoral y determinados cambios normativos (como la entrada en vigor del FONPRODE) que provocaron la ejecución parcial del presupuesto— ni el papel que en dicho descenso tuvieron los recortes de diversas Comunidades Autónomas.

Pero más allá de las cifras, quisiera señalar algunos de los principales hitos de la cooperación española durante el último semestre de 2011:

En primer lugar, y sin ninguna duda, hay que destacar la puesta en marcha del FONPRODE⁶, que ha supuesto una importante novedad en el escenario institucional del sistema español de cooperación y de manera particular, en el ámbito de su cooperación financiera reembolsable. Después de la controvertida experiencia del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD), la creación del FONPRODE y del Fondo para la Internacionalización de la Empresa (FIEM)⁷ ha supuesto un medio para equiparar la variedad instrumental de nuestra cooperación con la de otros donantes de nuestro entorno y un serio intento por resolver los problemas generados por la ambigüedad de la ayuda ligada española.

Sin entrar en su análisis, quisiera subrayar el potencial que la creación de una herramienta de cooperación financiera reembolsable (junto al Código de Financiación Responsable y la Metodología de Gestión para Resultados de Desarrollo

6. Si bien el FONPRODE nació en el año 2010 por la Ley 36/2010 de 22 de octubre, no fue hasta el verano pasado, con la aprobación de su reglamento (Real Decreto 845/2011 de 25 de junio) cuando efectivamente comenzó a funcionar.

7. Dependiente del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

del propio FONPRODE) ofrece para la modernización de la política de cooperación española. Frente a los *riesgos* de la cooperación reembolsable que fueron señalados durante el proceso de puesta en marcha del FONPRODE, es imprescindible insistir también en las virtudes de los mecanismos de cooperación reembolsable y el *blending* (combinación de cooperación mediante donación y crédito, y uno de los instrumentos más importantes de, por ejemplo, la cooperación alemana) como la potenciación de los esfuerzos impulsados por la cooperación tradicional y su capacidad de apalancar fondos adicionales⁸.

Por otro lado, aunque también en el marco de la cooperación financiera, es preciso destacar la celebración de la Cumbre Mundial de Microcréditos celebrada en Valladolid del 14 al 17 del pasado noviembre, y que tuvo como objetivo “asegurar el impacto positivo del sector microfinanciero y construir instituciones financieramente sostenibles”. Según el Grupo Consultivo para la Ayuda a los Pobres (*Consultative Group to Assist the Poor CGAP*) del Banco Mundial, España era en 2011, el segundo donante bilateral —el primero es Alemania— en materia de microfinanzas. La cooperación pública española trabaja en microfinanzas a través del Fondo para la Concesión de Microcréditos (FCM)⁹, que tiene como propósito el fomento de los servicios financieros dirigidos a la microempresa en los países en desarrollo.

En este contexto, y con el ánimo de reforzar la participación del sector privado en el ámbito de la cooperación al desarrollo, hay que señalar la aprobación, también durante el último semestre del 2011, de la “Estrategia de Crecimiento Económico y Promoción del tejido empresarial”. Como un instrumento para la puesta en marcha de esta Estrategia, fue aprobada igualmente en los últimos meses la Convocatoria Abierta y Permanente para Cooperación Empresarial de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). Esta línea específica tiene por objeto la financiación de iniciativas de desarrollo basadas en la cooperación con el sector empresarial mediante la promoción de acciones conjuntas entre actores de desarrollo.

En relación con las bases de financiación de las organizaciones no gubernamentales (ONG’s) y la Convocatoria de Convenios, aún no resuelta, se aprobó la nueva normativa reguladora de las subvenciones a ONGD’s (proyectos y convenios) por la que se establecieron las bases para la concesión

8. Ampliar en Domínguez y Tezanos (2012). Artículo disponible en http://ciberoamericana.com/pdf/DOMINGUEZ_TEZANOS.pdf

9. El FCM está gestionado por un Comité Ejecutivo en el que, además de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), se encuentran representados el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, el Ministerio de Economía y Hacienda - ahora separados en el Ministerio de Economía y Competitividad y el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas - y el Instituto de Crédito Oficial (ICO).

de subvenciones para convenios. A pesar de este avance, se lamenta que a fecha de hoy, aun no esté resuelta la primera de estas convocatorias.

Otro hecho a destacar, sobre todo por las posibilidades futuras que ofrece, fue la certificación otorgada por EuropeAID, la dirección responsable de la política de desarrollo y la ayuda europea, tanto a la AECID como a la Fundación Internacional y para Iberoamericana de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP) para homologar su funcionamiento con otras agencias de cooperación de ámbito europeo y abrir la posibilidad de que ambas instituciones puedan participar en la Cooperación Delegada de la Unión Europea. Además del potencial en sí mismo, dado que ninguna de estas instituciones tiene experiencia en este ámbito, la formación conjunta y la posible preparación de propuestas en común se convierte además en una oportunidad de favorecer la tan necesaria coordinación entre ambas.

Siguiendo en el ámbito de la administración central, durante el último semestre se produjeron avances en dos aspectos imprescindibles para la mejora de la gestión y la eficiencia en la actuación de la AECID; la creación del Sistema de Información para la Gestión Unificada y Estratégica (Plan SIGUE) y el Plan de Mejora de la Eficacia y Calidad de la Ayuda (Plan MECA). Continuar la implantación de ambos planes debiera ser sin duda uno de los ejes de trabajo en el proceso interno de mejora en la gestión de la AECID.

Por su impacto en la posibilidad de generar un mayor análisis y una mejor pedagogía del sistema español de cooperación hacia el conjunto de la sociedad, es imprescindible mencionar finalmente en éste breve resumen, la aprobación de la Estrategia de Educación al Desarrollo por parte del Consejo de Cooperación y la constitución de la Red Española de Estudios del Desarrollo (REEDES).

Quisiera destacar para concluir este apartado, que el balance del *Examen de Pares* que el CAD¹⁰ hizo de la cooperación española en 2011, concluyó con la constatación de su mejora, tanto cuantitativa como cualitativa, en su política y gestión. Si bien este balance resultó positivo, las recomendaciones que efectuó sobre los retos aún pendientes debieran ser los elementos fundamentales que rijan la agenda para el periodo 2012-2016. Entre dichas recomendaciones se destacan, entre otras, la necesidad de concentrar el foco de la cooperación española, desarrollar una política de trabajo con la sociedad civil, mejorar la rendición de cuentas, asegurar que las contribuciones multilaterales

10. OCDE (2011) *DAC Peer Review of Spain*, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, París.

españolas sean más estratégicas, definir una política de recursos humanos, compartir conocimientos sobre fortalecimiento de capacidades con países de renta media y *dar el paso* de la evaluación hacia el aprendizaje.

Pero en este contexto, frente a las *luces* antes mencionadas, la baja ejecución presupuestaria, la agudización del desencuentro entre diversos sectores vinculados a la cooperación, y la sensación de falta de rumbo de las últimas decisiones de la legislatura anterior abonaron, aún más, el terreno para la reducción presupuestaria que veremos a continuación.

2012: más sombras que luces

El marco presupuestario

Comenzamos el año en *penumbra*, con el anuncio de un recorte de 1.000 millones de euros en el presupuesto del Ministerio de Exteriores y Cooperación (MAEC) como consecuencia del acuerdo de no disponibilidad del gasto corriente aprobado en el Consejo de Ministros del 30 diciembre 2011, y el adelanto referido a que la mayor parte del mismo se imputaría a la partida de cooperación al desarrollo. Más allá de las noticias vertidas en prensa, el Ministerio no concretó a qué programas, sectores o países iría dirigido dicho recorte y aventuró que “cuando se presentasen los Presupuestos Generales y se supiera con cuánto contar, se vería cómo se invertiría de la forma más eficiente¹¹”.

Pues bien, finalmente, y después de casi cinco meses de especulaciones, el 30 de marzo se concretó el recorte que afectará a la cooperación española durante el 2012. Según el proyecto de PGE 2012, la AOD española se reducirá en 1.589 millones de euros¹², es decir, un descenso de más del 70% sobre los datos del 2011, lo que a priori supondrá un 0,26% sobre el PIB de este año. Una cifra que, como indica J. M. Martín Carretero en su trabajo para Economistas frente a la Crisis¹³, podría ser incluso menor —cerca del 0,23% según las últimas estimaciones provisionales— si se hacen reales los descensos anunciados de la cooperación descentralizada de la mayoría de las Comunidades Autónomas, y que situarían a la AOD española en los mismos niveles que en 2004. En cualquier caso lejos, muy lejos, de la senda hacia del 0,7%.

11. Intervención del Ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación en la Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo del Congreso de los Diputados el pasado 14 de marzo de 2012.

12. 1389 millones de euros en el presupuesto del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación y 200 millones en el presupuesto del Ministerio de Economía y Hacienda.

13. Martín-Carretero, José Moisés (2012) “La Cooperación Española en Default. Economía Política de un recorte innecesario”, disponible en: <http://economistasfrentealacrisis.files.wordpress.com/2012/04/articuloeconomistasv2.pdf>

Sin entrar en el detalle, no puedo dejar de reiterar, por el significado que sin duda tiene, en lo que ya ha sido destacado por otros especialistas: El MAEC ha sido el Ministerio más afectado por los recortes presupuestarios, recibirá un 54,4% menos que en 2011, frente a otros, como el de Defensa, cuyo presupuesto final se ha visto reducido tan sólo en un 8,8%. El recorte de la AOD española es 2,5 veces superior al recorte medio del ajuste para 2012 sufrido por el resto de partidas presupuestarias (un 40% frente a un 16%). “Si consideramos los recortes acumulados durante los tres últimos años, la caída total de la ayuda desde 2009 es de un 49% (2.017 millones de euros), lo que con toda seguridad supondrá un récord en la historia de la OCDE¹⁴”.

Pero además, como analiza J. M Martín Carretero “este recorte no tendrá efectos significativos sobre el déficit, pues los efectos reales sobre el mismo serán marginales... Si se considera el carácter excepcional del año 2011” —que ya mencionamos anteriormente— “y el peso de la ayuda reembolsable (créditos que deben ser devueltos y que, por lo tanto, no computan en las cifras de déficit), la reducción formal del déficit será de tan sólo 500 millones de euros, un 1,8% del total del ajuste”. Pareciera según estos datos, que “España ha recortado su AOD más allá de lo necesario para cumplir con el déficit público”. El debate está servido.

Tras el cambio de Gobierno y durante los meses posteriores, numerosos fueron los análisis publicados con el objetivo de despejar la incógnita sobre el lugar que habría de ocupar la política de cooperación para el desarrollo entre las prioridades del nuevo Gobierno. Pareciera que las cifras presupuestarias, aún pendientes de concreción en su distribución, han resuelto por sí solas gran parte de la incógnita.

Avances sobre los objetivos y las líneas de actuación prioritarias

En el plano organizativo, el MAEC ha aunado la dirección de la política de cooperación internacional con las relaciones con América Latina bajo la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI), a cuyo mando ha sido nombrado Jesús Gracia. Al respecto, numerosos han sido los sectores que han mostrado su preocupación ante los riesgos de dotar de perfil geográfico a una Secretaría de Estado donde “las prioridades de cooperación puedan quedar enterradas bajo las prioridades de las relaciones con América Latina” y “la pérdida de perfil de los asuntos de cooperación al desarrollo”.

14. <http://blogs.elpais.com/3500-millones/>

También a nivel organizativo se ha creado la figura de la Secretaría General de Cooperación Internacional —para la que se ha nombrado a Gonzalo Robles como Secretario General— que depende directamente de la SECIPI. Las competencias de la antigua Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE) han sido integradas en esta Secretaría General como Subdirección General (ahora SGPOLDE). Además, está previsto que el nuevo Secretario General presida la AECID una vez se reforme el Estatuto de ésta.

El nuevo organigrama de la AECID y el lugar que en la misma ocuparán importantes instrumentos como el FONPRODE o el Fondo de Agua, están pendientes de definición y previsiblemente no se concretarán de manera formal hasta la reforma del Estatuto de la Agencia, que según ha sido anunciado por su nuevo Director, Juan López-Doriga, tendrá lugar este año. Sin embargo, y de manera aún oficiosa, ya se habla de una reorganización interna que ajuste las actuales Direcciones a las nuevas prioridades geográficas de la acción exterior española, y en este sentido, se prevé un mayor peso de la Dirección de cooperación para América Latina y el Caribe frente a la Dirección de cooperación para África, Asia y Europa Oriental, que probablemente se vea organizativamente reformada.

Si bien es cierto que la distribución de las cifras presupuestarias está pendiente de concreción, las nuevas circunstancias obligan a replantearse no sólo los elementos del PACI 2012, cuya elaboración espera concluirse durante las próximas semanas, sino también las bases sobre las que decidir las directrices del IV Plan Director (2013-2016) que sin duda, será este año, uno de los elementos centrales, sino el que más, en la agenda de la política española de cooperación para el desarrollo.

Por ahora, ciertos elementos parecen configurar dichas directrices; la concentración, geográfica, sectorial y multilateral, será el eje a través del que parece se articularán las prioridades, y en este contexto la priorización de la cooperación bilateral frente a la multilateral modificará sustancialmente uno de los elementos distintivos de la cooperación en las legislatura anterior.

En cuanto a la concentración geográfica, el Ministro correspondiente ha apuntado que España “se va a volcar con Iberoamérica...por intereses históricos, culturales y de afinidad casi familiar”; el norte de África, en los casos específicos de países “en transición democrática”, África Subsahariana occidental y el Cuerno de África. Si bien España puede recuperar un papel predominante en América Latina, dada la actual disponibilidad presupuestaria resultará bien difícil que se convierta en donante líder, como algunos altos cargos han manifestado. En

cualquier caso, España no debería abandonar el papel activo que ha tenido en los últimos años en África, y si bien es cierto que la situación presupuestaria *no da más*, resultará imprescindible mantener la coordinación con otros socios en caso del norte de África, y recomendable hacer uso de la modalidad multilateral o la cooperación delegada en la zona de África Subsahariana y Asia.

En cualquier caso, este proceso de concentración supone definir qué países serán de Asociación a partir de ahora, y cuáles no, y al respecto, serán fundamentales estrategias coherentes, incluidas las de salida, y que estén en consonancia con el marco de la División del Trabajo y los principios recogidos en el Programa para el Cambio de la UE. Además, serán fundamentales definir cuanto antes nuevas indicaciones actualizadas en relación a los Marcos de Asociación País que queden vigentes.

En cuanto a la concentración multilateral, no se dispone todavía de más información que la vertida en prensa sobre el objetivo de concentrar los organismos multilaterales receptores de ayuda. Según varias declaraciones, a los 125 millones de euros de cooperación multilateral no reembolsable destinada al FONPRODE en los PGE, se prevén imputar compromisos bilaterales existentes por lo que la cantidad final destinada a modalidad multilateral podría ser incluso menor, lo que sin duda confirma el cambio de rumbo en el uso estratégico que se hizo de esta modalidad durante el periodo anterior. A falta de información de carácter formal, no queda más que sugerir que en la discusión durante el proceso de concentración, se pongan todos los medios disponibles al alcance para que este drástico descenso no amenace aún más la sostenibilidad de los avances conseguidos en el marco del “multilateralismo activo y estratégico”¹⁵.

Por otro lado, se ha señalado que la política de cooperación tendrá como prioridades sectoriales “la buena gobernanza, la lucha contra el hambre, la atención a los servicios sociales básicos y aquellas acciones que permitan una mayor aportación privada”, y el Director de la AECID ha dejado entrever que sectores como la gobernabilidad, el agua y el desarrollo económico destacarán entre los sectores de concentración.

Entre otros elementos prioritarios del plan de trabajo de la AECID para este año, brevemente perfilado durante una reciente sesión informativa que tuvo lugar en la Agencia, también se destacan las “acciones para la mejora de la

15. Ampliar en Fernández, María y Carmen Sánchez-Miranda (2010), “La cooperación multilateral española: de la retórica a una práctica de calidad”. Documento de trabajo N°51/2010. Fundación Alternativas. Disponible en <http://www.falternativas.org/opex/documentos/documentos-de-trabajo/la-cooperacion-multilateral-espanola-de-la-retorica-a-una-practica-de-calidad>.

transparencia y el seguimiento” y, a nivel interno, “el refuerzo de la comunicación interna, la programación operativa y la creación de una Unidad de Calidad y Eficacia”. En este contexto, y en línea con el acento económico de la acción exterior del nuevo gobierno, finalmente hay que señalar la participación privada en materia de cooperación, la responsabilidad social corporativa de las empresas y el establecimiento de alianzas público-privadas como elementos adicionales que contarán con un papel clave en este nuevo periodo.

Reflexiones finales

La previsible recesión de su economía va a dificultar, cuando no imposibilitar, que España mantenga su presencia en numerosos ámbitos de gobernanza global, por lo que en la apuesta por garantizar su presencia exterior tendría que haber mantenido el perfil político de su cooperación y haber impulsado una mejor integración entre desarrollo y política exterior. No sólo para conseguir una mayor coherencia de su acción exterior, sino también, y sobre todo, por mejorar la eficacia y la calidad de su cooperación para el desarrollo. Incluso el “Informe de la Subcomisión para el Estudio de las perspectivas de la cooperación internacional para el desarrollo española”, aprobado por unanimidad en la última sesión del Congreso de la pasada legislatura, señaló la necesidad de mantener la política de cooperación como una política de Estado. En este sentido, países de nuestro entorno, como Reino Unido o Alemania no han reducido su AOD, sino todo lo contrario, pues tienen claro que la misma tiene mucho de “estrategia” en política internacional.

Sin embargo, parece que a la hora de formular los PGE españoles, ninguna de las vertientes de la Cooperación Internacional (su impacto en el desarrollo y su papel como elemento de la agenda exterior) ni las recomendaciones anteriormente citadas, han tenido suficiente peso frente a las prioridades fiscales.

La crisis económica está poniendo a prueba la fortaleza del sistema español de cooperación para el desarrollo. En este *sombrío* escenario, la falta de institucionalización del sistema, la escasa disponibilidad presupuestaria y la disminución del apoyo público hacia la AOD están removiendo sus cimientos. Si bien es cierto que será muy complicado que el reto cuantitativo no afecte al cualitativo, estos riesgos podrían minimizarse (re)conociendo y consolidando los resultados obtenidos hasta la fecha y los procesos exitosos en marcha, así como asegurando que las lecciones aprendidas sean incorporadas en el proceso de construcción de la “nueva identidad” con la que quiere, según declaraciones, dotarse a la cooperación española.

¿A qué quiere —o puede, dadas las actuales circunstancias— contribuir España? Las prioridades de la cooperación para el desarrollo deberían fijarse en torno a las respuestas que se den a esta pregunta. Sin una definición clara sobre esto resultará más que complicado orientar estratégicamente la cooperación española dentro de la nueva acción exterior, corriendo el riesgo de aumentar la falta de coherencia de nuestras políticas hacia el exterior y la articulación eficiente de las mismas.

Por ahora, está claro que la concentración es el eje articulador del nuevo perfil. Concentración ¿dónde, en qué sectores y con qué instrumentos? La respuesta debe ser conjunta, integral y complementaria. Sin embargo, aunque parecen estar claras las zonas geográficas de concentración, no ocurre lo mismo con la priorización sectorial, y al respecto, es fundamental asegurar la reflexión y la toma de decisiones de manera conjunta, en base a unos criterios definidos en paralelo, y por supuesto, en concordancia con la política de desarrollo de la UE y su Programa para el Cambio.

Pendientes aún de la publicación del PACI 2012, sólo nos queda esperar que las decisiones que presidan la actuación en lo que queda del año, integren los intereses y las capacidades, estén dotadas de concreción estratégica orientada a la práctica, y se conviertan en insumos para la elaboración del IV Plan Director.

Aunque en este contexto resulta *in extremis* difícil mantener recomendaciones en clave de ejecución quisiera destacar algunas de las que considero más relevantes:

- En primer lugar, y especialmente en un proceso de transición como el actual, partir de las referencias existentes y los resultados obtenidos, en conjunto con los compromisos derivados del contexto internacional. En particular, por un lado, de las recomendaciones del Examen de Pares del CAD y de las evaluaciones que se realizaron durante el pasado año (Informe de Evaluación de la Implementación de la Declaración de París por parte de la Cooperación Española y la Evaluación Intermedia del III Plan Director 2009-2012), y por el otro, de los compromisos derivados de la Declaración de Busan y las implicaciones del Programa para el Cambio de la UE. Un mapa que articule de manera coherente estos elementos sería sin duda una buena base de partida en la elaboración del IV Plan Director.
- Como mencionaba anteriormente, la cooperación española debe definir de manera consensuada con el resto de actores que intervienen en la acción exterior de este país, los elementos en base a los cuales establecer

su “identidad”, más allá de las aportaciones de recursos que se realicen a los mismos. Del marco justificado de estos elementos, y de la participación estratégica que sobre los mismos se haga en foros como la Conferencia de Rio+20, que tendrá lugar el 20-22 de junio en Brasil; en los procesos de discusión como el que está teniendo lugar en el marco post-Busan para la redefinición de la gobernanza global del sistema, o durante los trabajos del Grupo de Desarrollo del G20, depende gran parte de la credibilidad futura de la cooperación española.

- En este contexto, es fundamental, como ya lo venía siendo desde hace mucho tiempo, la necesidad de adaptar la arquitectura institucional del sistema español a sus necesidades¹⁶ —y a sus posibilidades— y contar con una estructura organizativa estable. Ahora aún más, resulta indispensable establecer claridad en las competencias y roles de cada uno de los instrumentos y órganos de ejecución y planificación. La SECIPI, aprovechando su nueva situación orgánica, debería convertirse en el eje vertebrador de la cooperación, de manera que potencie las sinergias y la coordinación entre todas las instancias claves para el desarrollo, y la AECID empujar los cambios necesarios para convertirse en una organización moderna, eficiente e innovadora. Esta *ordenación* del sistema debería incluir también a *entidades satélite* como la Fundación Carolina y la FIIAPP.
- Parece claro que en la distribución de los ajustes se ha optado por priorizar la modalidad bilateral frente a la cooperación a través de los Organismos Multilaterales de Desarrollo. En este sentido, y sin entrar en la asignación que de los recursos presupuestarios se haga, se recomienda mantener el compromiso estratégico con el sistema multilateral de desarrollo, en especial con el sistema de Naciones Unidas, y los instrumentos desarrollados para mejorar la previsibilidad, la concentración y el alineamiento con el mandato de dichos organismos, como los Acuerdos de Asociación Estratégica¹⁷.

Existen determinados elementos que afectan a la agenda global del desarrollo, y más ahora que se está repensando, donde España, por el respaldo específico que ha otorgado durante los pasados años, tendría una voz más que acreditada para mantener una participación estratégica. Varios de estos temas no necesitan presupuesto adicional y tienen un inmenso valor añadido en estos cruciales momentos. “(Re)conocer los esfuerzos realizados, por ejemplo, en el marco de la reforma del sistema

16. ¿Qué hacemos con la política de cooperación? Disponible en: <http://www.politicaexterior.com/articulo?id=4845>

17. Fernández, María y Carmen Sánchez Miranda (2010). “La cooperación multilateral española: de la retórica a una práctica de calidad” Documento de Trabajo N° 51/2010. OPEX. Fundación Alternativas. Disponible en <http://www.falternativas.org/opex/documentos/documentos-de-trabajo/la-cooperacion-multilateral-espanola-de-la-retorica-a-una-practica-de-calidad>.

de desarrollo de Naciones Unidas donde España fue principal impulsor, resulta prioritario¹⁸). Iniciativas como el Fondo para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la iniciativa “Unidos en la Acción”, siguen arrojando lecciones aprendidas que están sirviendo de base para parte de los debates en torno la nueva Agenda del Desarrollo. Rentabilizar este capital (no solo financiero) es una oportunidad para mantener una posición estratégica a nivel global.

- Aunque durante el 2011, ni el actual partido de gobierno ni el de la oposición se posicionaron a favor de cambiar la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (23/1998), resulta ineludible la necesidad de adaptarla a la actualidad. Además, el Estatuto de la AECID dejó una reforma incompleta que urge continuar con el II Contrato de Gestión pendiente de aprobación. Procesos internos como la Programación Operativa necesitarían verse reflejados en este documento planificador, de manera que se establezcan los elementos que permitan, integrando todos los instrumentos, mejorar su coordinación con el resto de los procesos internos de la Agencia. El recorte presupuestario afectará sin duda a sus capacidades —y todo parece indicar que el ajuste tendrá lugar en mayor medida en su red exterior— y en estas circunstancias, es fundamental adecuar las capacidades con las necesidades en términos de una cooperación profesional, especializada y de calidad.
- El FONPRODE ofrece un enorme potencial para la racionalización de la política de cooperación española. Además de explorar vías innovadoras de financiación para el crecimiento, como la combinación de subvenciones y préstamos, a través de la cooperación financiera reembolsable pueden explorarse nuevas formas para incorporar al sector privado en la cooperación al desarrollo. Asegurar su gestión eficiente e impulsar su potencial deberán ser claves en el nuevo plan de trabajo e imprescindibles en las primeras fases del mismo.
- Finalmente mencionar que es esencial establecer una estrategia clara de trabajo y mejora en aquellas áreas donde menos se ha progresado a la fecha: especialmente en evaluación, transparencia y rendición de cuentas. En cuanto a los actores diversos que conforman la cooperación española, será primordial impulsar una reflexión no sólo sobre la cooperación descentralizada, una de las señas de identidad de la cooperación española hasta la fecha, sino también sobre la articulación con las nuevas alianzas con actores no estatales y el sector privado.

18. Sánchez-Miranda, Carmen (2012) “España y la reforma del sistema Naciones Unidas para el desarrollo: cómo rentabilizar el esfuerzo ante los recortes”. 170/2012. OPEX. Fundación Alternativas. Disponible en: <http://www.falternativas.org/opex/documentos/memorandos/espana-y-la-reforma-del-sistema-naciones-unidas-para-el-desarrollo-como-rentabilizar-el-esfuerzo-ante-los-recortes>

Cuestiones todas éstas que ameritan, más allá de la acción inmediata, que sean integradas en un análisis en prospectiva, situando la coyuntura actual como un periodo de transición en búsqueda de nuevas *luces*, pero esta vez *de las largas*, de aquellas que permitan mirar más allá de la curva, visualizar hacia dónde podemos ir y explorar cómo hacer posible un futuro, otra vez deseable.

Bibliografía

- Ayuso, Anna y Katty Cascante (2012), “El FONPRODE y la rendición de cuentas en la política española de cooperación al desarrollo”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* n° 29
- Cascante, Katty y vva (2012) ¿Qué hacemos con la política de cooperación? *Estudios de Política Exterior* 146. Política Exterior, marzo. Disponible en: CIECODE (2011) “*Hacia un libro blanco de la política española de desarrollo*”, Informe I, CIECODE, octubre.
- Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo (2011), *Informe de la Subcomisión para el estudio de las perspectivas de la cooperación internacional para el desarrollo española*, Congreso de los Diputados, Madrid.
- Domínguez, Rafael (2011), “La crisis de identidad del sistema de ayuda”, *Nombres Propios*, <http://www.fundacioncarolina.es/es-ES/nombrespropios/Paginas/nombrespropios.aspx>
- Iglesia-Caruncho, Manuel de la (2011), “The Politics and Policy of Aid in Spain” *Research Report* 2011 (65), Institute of Development Studies (IDS), marzo.
- Intermón Oxfam (2012), “La realidad de la ayuda 2011”, *Estudios*, Intermón Oxfam.
- Killen, Brenda y A. Rogerson (2010), “Global Governance for International Development: Who’s in charge”, *Development Brief Consultation Draft 2*, OCDE.
- Macías, Alfredo (2012) “La cooperación financiera en la ayuda multilateral de la política española de cooperación al desarrollo”, Memorando OPEZ 166/2012, Fundación Alternativas.
- Manrique, Manuel (2011), “Tras la elecciones, España debe mantener su compromiso con el desarrollo”, *FRIDE Policy Brief* 66, noviembre.
- Martín-Carretero, José Moisés (2012) “La Cooperación Española en Default. Economía Política de un recorte innecesario”, disponible en: <http://economistasfrentealacrisis.files.wordpress.com/2012/04/articuloeconomistasv2.pdf>
- OCDE (2011) *DAC Peer Review of Spain*, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, Paris.

- Olivié, Iliana (coord.) (2011), “Nunca desaproveches una buena crisis: hacia una política pública española de desarrollo internacional”, *Informes Elcano 13*, Real Instituto Elcano, diciembre.
- Sánchez-Miranda, Carmen (2012) “España y la reforma del sistema Naciones Unidas para el desarrollo: cómo rentabilizar el esfuerzo ante los recortes”. 170/2012. OPEX. Fundación Alternativas. Disponible en: <http://www.falternativas.org/opex/documentos/memorandos/espana-y-la-reforma-del-sistema-naciones-unidas-para-el-desarrollo-como-rentabilizar-el-esfuerzo-ante-los-recortes>
- SEEK (2012) “Financing and Policy Making of Global Development in Spain”, *Donor tracker*, SEEK Development, February.
- Sotillo, José Ángel (2012) El sistema de cooperación para el desarrollo: actores, formas y procesos. IUDC - La Catarata. Madrid.