
25 AÑOS DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA: UNA VISIÓN DESDE LA AECID

LOLA MARTÍN VILLALBA*

Me he dispuesto a escribir este artículo intentando huir del peso de la nostalgia que produce mirar tan atrás y comprobar que precisamente hace esos mismos 25 años, recién sacada la oposición ingresé en el entonces Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI) con decidida voluntad de tratar de convertirme en una profesional de la cooperación para el desarrollo y la dosis justa de ingenuidad y juventud para pensar que iba a contribuir a cambiar sustancialmente el mundo.

Muchas cosas han pasado desde entonces en España, que lógicamente han ido condicionando el diseño de esta política pública. Unas han ocurrido con una rapidez asombrosa, impulsadas por el dinamismo y la exigencia de la propia sociedad española; esa que es reconocida como una de las sociedades más solidarias y comprometidas con la pobreza y desigualdad de otras. Pero también otras cosas han transcurrido con excesiva lentitud, y son las que tienen que estructurar, formar, cohesionar y dar coherencia a todo ese caudal de solidaridad y al propio sistema de cooperación para que impacte con eficacia y sea capaz de transformar esas realidades injustas. Sin embargo, hasta en estos procesos se ha avanzado notablemente, y han convertido a España en un donante de referencia en el contexto de la Comunidad Internacional.

He tenido la inmensa suerte y privilegio de vivir en vivo y en directo los pasos adelante e incluso los retrocesos por los que ha transitado el diseño y evolución de la Cooperación para el Desarrollo, y he conocido las “tripas” de la organización que hoy es la AECID tanto en sede como en terreno. De mis 25 años de vía profesional, 15 han sido en el exterior como Coordinadora General en las Oficinas de Bolivia, Costa Rica, Guinea Ecuatorial y un paréntesis

* Jefa del Departamento de Cooperación con los Países Andinos y el Cono Sur. Dirección de Cooperación para América Latina y el Caribe. Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

de dos años en Perú como Directora de un Programa de la Unión Europea. En sede he trabajado tanto en las Direcciones Geográficas de América Latina como de África, Asia y Europa Oriental, y en el propio Gabinete de la Dirección de la Agencia donde tuve la oportunidad de conocer los mecanismos y procesos de la acción humanitaria, uno de los aspectos de la Cooperación para el Desarrollo que más me ha interesado y me ha gratificado a nivel personal y profesional. A veces me dicen: “Sólo te queda un paso por la Dirección de Culturales”. No lo descarto. ¡Imagínense el lujo de jubilarse por ejemplo en el fascinante espacio de la Biblioteca Hispánica!

Mirando hacia atrás identifico que los “legendarios tiempos” del Plan de Cooperación Integral con Centroamérica constituyeron un hito decisivo, el germen administrativo, estructural y el semillero de profesionales que muy pocos años después conformarían la Agencia Española de Cooperación Internacional. Junto a este modelo coexistía el de la Oficina de Cooperación con Guinea Ecuatorial, el del Instituto Hispano Árabe de Cultura o el de la estructura de Cooperación Técnica Internacional del propio Ministerio de Asuntos Exteriores.

Impulsado a partir de 1984, aquel Plan de Cooperación Integral con Centroamérica, región que vivía en aquella década de los 80 momentos convulsos pero sin duda atractivos y seductores ideológicamente para legiones de profesionales españoles, tuvo el enorme acierto de iniciar un despliegue de la estructura en el exterior con un modelo que ha permitido consolidar la red de Oficinas Técnicas que hoy funcionan en 43 países del mundo.

¿Qué teníamos en aquellos años 80? Considero que un incipiente respaldo de la sociedad española, recursos humanos cualificados, ínfima dotación presupuestaria, y el conocimiento de los responsables políticos de que el sistema requería de un ente coordinador que permitiera gestionar la cooperación bilateral, avanzar en la planificación de la Ayuda al Desarrollo, centralizar la tímida participación en Organismos Internacionales y preparar nuestro papel en el ámbito del sistema de cooperación de la Unión Europea, y servir de interlocutor con la sociedad civil española y el resto de Administraciones Públicas para tratar de cohesionar nuestra oferta como país de Cooperación. Y eso sin olvidar que necesariamente se debía integrar en el esquema aspectos de nuestra presencia en el exterior, como el cultural. Y no existía un marco con rango de ley (hubo que esperar hasta 1998) que fijara posiciones al interior de la propia Administración Española. No era poco ni fácil armar ese puzzle que sin duda condicionaba el resultado final de lo que nació en 1988 como Agencia Española de Cooperación Internacional. Aún ni siquiera éramos parte del CAD de la OCDE. Y quiero resaltar que en este momento el papel de las Universidades, los Centros de Investigación y Pensamiento en temas de desarrollo,

jugaron un papel decisivo, y a veces poco reconocido, acompañando e impulsando a la Administración Pública en la construcción de una base doctrinal que permitiera avanzar legislativamente en la estructuración del sistema de cooperación y en los instrumentos de planificación, y paralelamente formando a profesionales en este Sector.

La AECI nació entonces condicionada por esa multitud de retos a afrontar y con el condicionante estructural de tener que sumar aquellos institutos que dentro del Ministerio de Asuntos Exteriores se dedicaban a la cooperación no reembolsable, o más o menos indirectamente a aquello que no era la pura “política exterior”. El resultado fue lo que algunos hoy gráficamente han denominado una institución con síndrome de “Atapuerca”, es decir una suma de estratos administrativos, sin fin ni misión común y con culturas organizativas diferentes.

Aún recuerdo aquellos acalorados debates en los que se debatía incluso si la Agencia debería “colgar” del Ministerio de Asuntos Exteriores o directamente de la Presidencia del Gobierno. Es decir, la AECI tuvo una fecha de caducidad relativamente breve vista como institución, porque el salto cualitativo de España como actor en el escenario internacional, el propio dinamismo y las demandas de la sociedad española, y los compromisos como país en materia de financiación para el desarrollo, en volúmenes de AOD, y en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, requerían una estructura y hasta un discurso político distinto, una estructura de Agencia de desarrollo más alto que una Agencia de Cooperación. Pero ahí llegaré más tarde.

Pasé toda la década de los 90 hasta 2003 en el exterior, al frente de Oficinas de la AECID en América Latina y África. No cabe duda que los años más interesantes profesionalmente, con la distancia crítica además que supone la “expatriación” y el peligro por otra parte de perder el contacto con la realidad de tu país y tu propia administración. Creo valorar esa década y media como tímida en la apuesta política, con un cierto sesgo asistencialista en la concepción de la ayuda al desarrollo, donde el peso además de la ayuda reembolsable y ligada vía el FAD era enorme, y existía bastante desconfianza mutua entre actores gubernamentales y no gubernamentales, pero en la que la ausencia de presión por gestionar grandes volúmenes presupuestarios de ayuda permitieron iniciar procesos de planificación (1ª Plan Director) y elaborar diagnósticos y estrategias/país, intervenciones regionales y subregionales bajo el impulso de la entonces Oficina de Planificación y Evaluación (OPE). En el exterior el diálogo de cooperación se intensificaba y se observaba como operaban otros donantes, cuáles eran sus instrumentos de planificación y ejecución y cuál era el espacio de España en el ámbito multilateral, en la medida

en que los compromisos de financiación y cumbres como la de Monterrey exigían un posicionamiento más activo.

Paralelamente la red en el exterior se ampliaba y la estructura de la AECI se abría al África lusófona, Magreb, Asia y algunos países del África Subsahariana.

Sin embargo, seguía sin resolverse un problema que ha venido condicionando a la AECI desde que nació, y es la falta de solución a la problemática laboral del personal que trabaja en esa estructura, tanto en sede como en terreno, cada vez en número creciente y en fórmulas de contratación más complejas, englobando a colectivos de funcionarios de carrera, laborales fijos y temporales, asistencias técnicas, contratos de alta dirección y puestos directivos con poca estabilidad temporal al pertenecer mayoritariamente al cuerpo diplomático.

Esta complejidad de estatus del personal hacía imposible avanzar en una profesionalización y dignificación del trabajo de cientos ya de profesionales que especialmente en el exterior mantenían una situación de precariedad e incertidumbre laboral indudable. A ello se añadía, además, que la AECI no contaba con una estructura de procesos de soporte que permitiera una gestión administrativa y financiera capaz de cumplir las funciones que la propia ley de cooperación y los sucesivos Planes Directores le asignaban con un presupuesto que empieza a ser complejo de gestionar por la inadecuación de instrumentos y del propio marco legal español en materia de subvenciones.

Lo que sí fue perceptible incluso desde el exterior en esa casi década y media (1990-2004) fue la consolidación y el empuje de las organizaciones no gubernamentales de desarrollo y de la Administración descentralizada (Comunidades Autónomas, Ayuntamientos, Diputaciones) cómo auténticos actores de cooperación que exigían un espacio en el conjunto del sistema, y que forzaban a la AECI a consolidar su papel de coordinación.

Ese es el escenario en que nos encontrábamos en el año 2004, donde la reforma de la institución era inexcusable, y no sólo por las razones antes descritas, sino porque los compromisos de los nuevos equipos políticos eran más contundentes en cuanto a la cantidad y calidad de la ayuda y sólo podrían ser abordados con una estructura de agencia de desarrollo que permitiera ponernos en línea con el conjunto de la comunidad internacional de donantes, y que la AECI pudiera liderar y coordinar los profundos cambios que se iban a producir en todo el sistema de cooperación. El clamor por el cambio surgía desde dentro de la propia Administración pero también lo reclamaban todos los actores españoles involucrados.

Fueron cuatro años de intenso trabajo y una sensación de euforia generalizada, ya que estábamos convencidos de que los resultados finales de la reforma iban a permitir que la nueva AECID afrontara los retos y directrices del Plan Director 2005-2008 y gestionara con calidad y eficiencia los recursos técnicos y presupuestarios.

Este tercer Plan Director fue sin duda producto de un consenso generalizado, y su proceso participativo un ejercicio de conocimiento mutuo entre todos los que tenían algo que decir y operaban dentro del sistema de cooperación para el desarrollo en España. De ese momento dulce quedan testimonios de los debates parlamentarios de guante blanco y el consenso generalizado sobre las bases de la nueva política en los órganos consultivos previstos en la Ley de Cooperación y la necesidad de que la AECI cambiara. El crecimiento presupuestario, en el que sólo entre 2004 y 2007 la AOD estuvo cercana a triplarse, la necesidad de dar cumplimiento a los principios que derivan de la Declaración de París, que España había suscrito, exigían nuevas mentalidades y formas de hacer administrativas. La apuesta por un multilateralismo activo y nuestro potencial como país en espacios de ayuda humanitaria acordes a las reglas de juego internacional del “buen donante”, excluían modos amateurs y no hacían mas que recordarnos las deficiencias, malas prácticas y “sesgos voluntaristas” del sistema.

Tras unos momentos iniciales en los que se pensó que se podría modelar el diseño de la nueva Agencia un poco a la carta de necesidades y formatear el resultado con referentes de otras Agencias europeas, el marco legal vino a situarnos en la realidad que imponía el margen que daba la ley de Agencias Estatales aprobada en 2006 y en cuyo texto autorizaba al Gobierno a crear la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), cómo órgano de gestión, fomento y ejecución de la política de cooperación. Las señas de identidad de ésta a partir del 2004 y los retos a afrontar fueron básicamente:

- Alineamiento con la comunidad internacional en torno a los objetivos del milenio.
- Apuesta por el consenso internacional en torno a una “Asociación para el Desarrollo” y la necesaria coordinación, diálogo y conjunción de esfuerzos entre gobiernos donantes y receptores de ayuda.
- La comprensión de la pobreza como la carencia de recursos, capacidades, oportunidades y opciones por un desarrollo sostenible.
- La integración transversal de los elementos género, calidad medioambiental y el enfoque de derechos respecto a colectivos en situaciones desfavorables.

- El modo de operar basado en el diálogo con todos los agentes de la cooperación para fomentar la participación ciudadana, materializar la coherencia de políticas y una ayuda de calidad.
- Y la voluntad y compromiso político en torno al volumen de ayuda: (0,7% RNB) en el horizonte 2012.

El proceso de la reforma de la AECID fue largo, abarcando prácticamente toda la legislatura 2004-2008. Fue una carrera de obstáculos y de goteo de fases en la negociación con los Ministerios de Economía y Hacienda y Administraciones Públicas, y muy pronto se fue consciente de que el margen no era muy grande y que la reforma que permitía el marco legal y la autonomía de gestión que se pretendía no podrían tener un resultado totalmente satisfactorio y definitivo para conseguir los ambiciosos objetivos trazados.

Fue inevitable una sensación de cierta frustración tanto en sede como en terreno, y sufrir la “fatiga de la reforma”.

En tanto la nueva estructura orgánica de la AECID se fue conformando estatutariamente y se preparaba el contrato de gestión, la organización fue adaptándose y reforzando unidades clave, incrementando el personal en sede y regularizando la situación laboral de parte del personal en el exterior. Fue calando (no sin dificultades que aun persisten), una mentalidad de trabajo más de tipo horizontal y sectorial frente a las dificultades de intercambio de información y procedimientos de las unidades geográficas. Los compromisos de ayuda hacia África Subsahariana obligaron a girar la mirada de una institución tradicionalmente asentada en nuestra posición de liderazgo en América Latina, y ensayar operativamente instrumentos que hasta la fecha sólo eran incipientes, como los apoyos presupuestarios generales y sectoriales y las cestas de donantes. Pero la auténtica revolución a efectos presupuestarios lo constituyó el salto cuantitativo de los presupuestos canalizados vía multilateral con aportaciones tan “emblemáticas” como las dirigidas al Fondo generado en PNUD para apoyar al conjunto de las Agencias del sistema en la consecución de los ODM o el apoyo a Fondos como el del SIDA o iniciativas globales como la FTI en materia de educación básica o el CERF en materia de ayuda humanitaria y emergencia en los que España no tenía presencia y hay que reconocer tampoco excesiva información sobre los mecanismos de funcionamiento. Este esfuerzo económico produjo una veloz y vertiginosa escalada en el “escalafón multilateral” y en el ranking de donantes, un proceso que la AECI no ha podido asimilar con facilidad y mucho menos dar seguimiento y evaluar.

Otro cambio radical en paralelo a la propia reforma interna fue la nueva relación con el espacio no gubernamental. Con un presupuesto para financiar proyectos

de la siempre activa sociedad civil española destinado a cubrir su demanda, el modelo se transformó bajo la fórmula de convenios, tratando de diseñar intervenciones más a largo y medio plazo, respetando las prioridades de los documentos de estrategia sectorial y de país y ensayando la siempre anhelada concentración y complementariedad. Considero que ha sido uno de los logros más sostenidos de esta última etapa, aunque aún es pronto para evaluar resultados en términos de desarrollo en los países.

Y en eso llega la crisis, como Fidel. Con la reforma aún estrenándose y dando incipientes pasos en su nueva estructura orgánica, cuya consolidación ha sido algo traumática por el peso de la sectorial, el encaje siempre algo artificial y forzado de la cooperación cultural y líneas de intervención con importantes dotaciones presupuestarias como el Fondo del Agua para América Latina, que tenían también peso en la propia estructura de la organización.

No alcanzo a intuir con exactitud cual va a ser el panorama a medio plazo del conjunto del sector de la cooperación para el desarrollo en España. Y sólo me atrevo a sumarme a los que ven en esta crisis bastantes oportunidades para reconsiderar nuestras capacidades. Ser rico es fácil y uno se acostumbra, pero la digestión presupuestaria nunca pudimos hacerla al completo y la organización no pudo responder satisfactoriamente.

Cuales serían a mi juicio los retos de la AECID en el corto o mediano plazo:

En relación con la propia organización:

- Superar un cierto “ensimismamiento interno” en el que se ha encontrado la AECID en los últimos años debido a un proceso tan largo de reforma que ha restado a la organización frescura y energías para un diálogo de desarrollo sostenido tanto con otros agentes del sistema español como con nuestros socios en el exterior.
- Medir las capacidades reales de la AECID como ente rector de la política española de cooperación para el desarrollo. No es posible mantener la evidente “esquizofrenia administrativa”, producto de unos sofisticados instrumentos de planificación, complejas metodologías para la ejecución y un peso de lo “doctrinal” que sobrepasa la realidad administrativa y los instrumentos técnicos y de personal que tiene la Agencia pese al evidente avance de los últimos años. No podemos seguir operando entre la realidad y el deseo conceptual. Y este es el reto de aterrizaje que desde mi punto de vista tiene la Dirección General de Política de Desarrollo, a la que debemos acompañar para hacer operativos y reales sus planes y previsiones.
- Direccionar el ámbito multilateral en el contexto de los posibles ajustes presupuestarios y afinar los marcos estratégicos con los organismos

internacionales de acuerdo a nuestras prioridades geográficas y sectoriales.

- Avanzar en los procesos de programación operativa y planificación por resultados poniendo en marcha instrumentos de evaluación real de nuestras intervenciones directas o a través de otros actores, que es sin duda la mayor debilidad de la Agencia y en general de todo el sistema español.
- Seleccionar aquellos instrumentos (apoyos presupuestarios, cestas de donantes, cooperación delegada, apoyo a los procesos de cooperación Sur-Sur) que nos permiten complementarnos con otros donantes y avanzar en nuestra concentración geográfica y sectorial.
Al mismo tiempo ir dejando un espacio mínimo a aquellos instrumentos de canalización de recursos financieros que rompen la necesaria previsibilidad de la ayuda y la coherencia de estrategia y prioridades, hacia los países socios y que en definitiva favorecen dinámicas clientelares.
- Avanzar en las estrategias de cultura y desarrollo de modo que puede integrarse dentro de los marcos de asociación con los países socios.
- Seguir apostando por los recursos humanos en sede y terreno sin abandonar el objetivo de la movilidad de doble dirección, la estabilidad, la dignificación de situaciones laborales y la formación continua. Sin duda es el valor más sólido de la organización.

En relación con el aspecto externo de la organización y sus relaciones con los agentes del sistema y los países y organizaciones con los que trabajamos:

- La posición a medio plazo está condicionada por el índice de compromiso político que se mantenga y el propio empuje de la sociedad española en el contexto de compresión económica que se avecina.

Sin embargo hay una serie de cuestiones que son independientes a esos eventuales ajustes y al formidable despegue de recursos que hemos vivido en tan poco tiempo:

- La AECID debe fortalecer su posición rectora en el sistema, velando por la siempre anhelada coherencia de políticas, y es francamente posible que la menor presión por los crecimientos presupuestarios permita profundizar el diálogo, la coordinación, la complementariedad, y la armonización con la actividad de otros ministerios, la cooperación descentralizada y las ONG.
- Existen oportunidades para ir consolidando alianzas con el sector privado, especialmente en América Latina, activando sus mecanismos de responsabilidad social e integrando recursos y capacidades o nuestros programas, reforzando la mutua confianza y el diálogo.

- La buena conducta como donantes europeos, y respetar el código europeo en este sentido exige además reforzar la previsibilidad de nuestra ayuda y confiar en los instrumentos de cooperación delegada en aquellas regiones y sectores donde nuestra presencia y ventaja comparativa es más débil.

Por el contrario y ante el evidente abandono de donantes tradicionales de algunas regiones como América Latina, es más que probable que sean ellos los que deleguen en la Cooperación Española sus recursos técnicos y financieros, consolidando nuestra posición de liderazgo en relación a la cooperación con los países de renta media. Para la AECID desde luego será un reto importante.

Finalmente es necesario más que nunca afinar nuestra oferta de cooperación, tener claras nuestras ventajas, donde y en qué somos más eficaces y qué modelos de desarrollo pretendemos empujar.

Todo ello debería hacer realidad la necesaria concentración sectorial y geográfica evitando la dispersión que, lamentablemente, y así nos lo ha recordado sistemáticamente el CAD en sus “peer review”, es una señal de identidad de nuestra cooperación y que a pesar del esfuerzo realizado en términos de recursos, limita la calidad de nuestros resultados.

Han sido 25 años intensos. Los cambios y nuestra posición en la comunidad internacional de donantes no deberían tener retorno.

Partimos de que pocas políticas tienen un consenso en el arco ideológico español tan constante y un respaldo social tan fuerte y solidario. Sin embargo, su potencial de visibilidad la hacen una política tan atractiva que no está libre de ser utilizada, y es especialmente vulnerable a coyunturas al margen del desarrollo y la lucha contra la pobreza.

Hemos sido muchos los que hemos trabajado para que la cooperación para el desarrollo abandonara su carácter instrumental y fuera un elemento real de la política exterior. Considero que los profesionales del sector debemos seguir estando atentos a eventuales tentaciones de que sea utilizada no ya como instrumento de la política exterior sino de la interior.