
NUEVAS PERSPECTIVAS PARA LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO

CARLES CAMPUZANO*

RESUMEN

Tras una etapa en la que se abrieron muchas expectativas, sobre todo a raíz de la aprobación de la Ley de Cooperación Internacional en 1998, la actual legislatura, con mayoría absoluta del Partido Popular, ha supuesto un estancamiento en la política de cooperación española. En este artículo se esbozan algunos de los puntos básicos que deberían recuperarse para consolidar esta política y dotarla de mayor coherencia.

ABSTRACT

The article summarizes the challenges that the current spanish development policy should face in order to consolidate the wide expectations brought about by the International Development Cooperation Law, passed on June 18 1998 by the Congress of Deputies. With a majority government, the Popular Party has led the development policy to a deadlock that could jeopardize the guiding principles of the International Development Cooperation Law.

RÉSUMÉ

Après une époque dans laquelle s'ouvrirent de nombreuses attentes, surtout à partir de l'adoption de la Loi de Coopération

* Diputado del Grupo Parlamentario Catalán (CiU) y miembro de la Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo del Congreso de los Diputados.

Internationale en 1996, l'actuelle législature, avec majorité absolue du Partido Popular, a supposé une impasse dans la politique de coopération espagnole. Cet article offre une ébauche des points essentiels qui devraient se récupérer pour consolider cette politique et la doter de plus de cohérence.

Buena parte de las reflexiones que se elaboran desde ámbitos oficiales sobre la cooperación española al desarrollo parten, y resaltan, el carácter “joven” de la misma.

Se recuerda que, hasta fecha muy reciente, España fue beneficiaria de Ayuda Oficial al Desarrollo, devolviendo el último crédito en 1982, o que su incorporación al CAD es tan reciente como el año 1991. Todo ello es cierto. Pero no puede ser la excusa para no plantear, con más ambición, un nuevo impulso para la política española de cooperación al desarrollo.

Todo ello en un momento en que, para diversos observadores de la realidad, la política del Gobierno pasa por una de sus etapas más mediocres, después de las expectativas abiertas en 1996 y muy especialmente, desde la aprobación de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, en junio de 1998.

La etapa de Fernando Villalonga, como Secretario de Estado, y el compromiso político que el nuevo Gobierno Popular asumió en 1996 en el ámbito de la cooperación, parecía responder a una doble dinámica. Por un lado, y como resultado de la propia madurez de la política oficial de ayuda al desarrollo de la Administración Central, se planteaba un salto cualitativo en los planteamientos de fondo del Gobierno, con ambición y visión global, y por otro, como resultado de la presión social expresada en las movilizaciones ciudadanas a favor del 0,7 en los años 1994 y 1995, y en el impulso a la cooperación descentralizada, el Gobierno entendió la necesidad de articular esa política más ambiciosa, que parecía que el conjunto de la sociedad reclamaba. A ello habría que añadir, y no es un dato menor, la situación de mayoría relativa de la que gozaba el Partido Popular en el Congreso de los Diputados en aquella legislatura y el papel que en esta materia jugó Convergència i Unió, y muy especialmente, el Portavoz en la Comisión de Cooperación, el Diputado Lluís Recoder, en los correspondientes debates parlamentarios.

Todo ello quedó plasmado singularmente en la Ley de Cooperación Internacional, fruto del intenso debate parlamentario y social que su tramitación generó, y en el consenso que la misma terminó por suscitar. Una Ley que

respondía a un amplio compromiso de todas las fuerzas con representación parlamentaria y que formaba ya parte de las cuestiones pendientes a impulsar desde la aprobación, en noviembre de 1994, del Informe de Ponencia de Estudio de la Política de Cooperación del Senado. Los principios de la nueva ley, o mejor dicho de la primera norma con rango de Ley que pretendía abordar desde la globalidad el conjunto de la cooperación al desarrollo de España, permitieron fundamentar ese consenso, sin lugar a dudas. El desarrollo humano global, interdependiente, participativo, sostenible y con equidad de género, el crecimiento económico duradero sostenible y la voluntad de una redistribución equitativa de la riqueza, la defensa de la democracia y los derechos humanos... forman parte de ese consenso amplio y central.

La etapa iniciada en 1996 supuso la consolidación institucional de órganos básicos, contemplados en la nueva legislación, para la estabilidad de esta política. Así la constitución de una Comisión Parlamentaria de Cooperación Internacional para el Desarrollo en el Congreso de los Diputados, otorgando rango y permanencia a la Comisión no permanente existente desde ya hacía algunos años, la definición del papel del Ministerio de Asuntos Exteriores, como responsable de la ejecución de la política exterior del Estado y la referencia en este sentido al principio de “unidad de acción en el exterior”, la consolidación del Consejo de Cooperación al Desarrollo, como órgano de participación de la sociedad civil organizada en la política del Estado en esta materia, y la creación de la Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo, como órgano de colaboración del conjunto de las Administraciones Públicas en este ámbito, configuran un potente entramado institucional (Parlamento, Gobierno del Estado, Sociedad civil organizada, Comunidades Autónomas) que podía permitir una amplia movilización de energías hacia el objetivo principal que marcaba la propia Ley, que no era otro que el de la erradicación de la pobreza.

Esta movilización de energías exigía, y exige, un amplio consenso político y social alrededor de las prioridades, los principios ordenadores y los instrumentos de una política global, basada en una profunda exigencia de justicia social a escala planetaria, y que era, y es, una aspiración social ampliamente compartida. Un consenso que había tenido, en sede parlamentaria, expresiones tan significativas como el Informe del Senado, en 1994, y al que anteriormente ya he hecho referencia, y la Moción aprobada del Senado en 1984. Hoy, y luego volveré a insistir, esa voluntad de consenso no forma parte del estilo ni de las prioridades del Gobierno español. Todo lo contrario. Hoy el Gobierno, instalado en su confortable mayoría parlamentaria, entiende que esta política no es parte del conjunto de valores y prioridades que el conjunto de la sociedad debe y puede compartir. Hoy sabemos que esta Ley con un Partido Popular con mayoría absoluta hubiese sido profundamente diferente.

Al mismo tiempo, la Ley de Cooperación Internacional consolidó también los instrumentos políticos y administrativos necesarios para aplicar un activa política de cooperación. El Plan Director y los Planes Anuales, como elementos de planificación, y las definiciones de cooperación técnica, cooperación económica y financiera, ayuda humanitaria y educación para el desarrollo y sensibilización social, como instrumentos a través de los que se aplica la política de cooperación, abrían las puertas a una verdadera “profesionalización” del esfuerzo público en este ámbito.

La Ley, finalmente, y respondiendo a la vitalidad de la sociedad civil, otorgaba un papel central a las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo como agentes de esta política, preveía la existencia de un régimen fiscal específico para las mismas y para las aportaciones efectuadas a éstas, y se asumía la elaboración del denominado Estatuto del Cooperante, dando así respuesta a una demanda planteada por aquellas organizaciones que trabajan con cooperantes en el exterior.

En definitiva, un conjunto de planteamientos que desde la ambición y la convicción, eran la expresión de la madurez que la cooperación internacional para el desarrollo había alcanzado y de la voluntad de orientar el conjunto de toda esta política al objetivo de la erradicación de la pobreza.

Y expresiones, también, de estas consideraciones fueron, sin duda, el alcanzar en 1996 y 1997 el 0,24% del PNB en Ayuda Oficial al Desarrollo, la disminución de la participación de los créditos FAD en el conjunto de la política, la puesta en marcha de actuaciones de gestión de la deuda externa para los países más pobres, el impulso que recibió la cooperación descentralizada y la puesta en marcha de los estudios previos a la elaboración del Plan Director, dirigidos por el profesor José Antonio Alonso.

Un balance, pues, positivo aquel de la primera etapa del Gobierno popular, aunque también adolecía de carencias evidentes: escasez del compromiso multilateral, no suficiente prioridad en la ayuda orientada a los Servicios Sociales Básicos, dificultades en la aplicación del principio de unidad exterior, ausencia de una visión global del conjunto del Gobierno hacia el objetivo de la erradicación de la pobreza..., y todo ello en un contexto internacional de pérdida de empuje de la comunidad internacional, a pesar de las cumbres impulsadas por Naciones Unidas, y con el “síndrome de la fatiga del delante” dominando la agenda de los países más avanzados.

La nueva legislatura, con la mayoría absoluta del Partido Popular, frenó todas las expectativas abiertas en el período 1996-2000.

De entrada, el cambio en la Secretaría de Estado implicó que la política de cooperación del Gobierno estuviese dominada por una visión fundamentalista del papel del mercado en el progreso y el bienestar general, y que la actitud personal del nuevo responsable del Gobierno no contribuyese al diálogo y a la búsqueda de amplios acuerdos.

Es más, las primeras decisiones del nuevo equipo rompieron los puentes de discusión con la sociedad civil organizada (reforma del Consejo de Cooperación, reducción en las subvenciones a las ONGD críticas con el Gobierno...) y abrieron una amplia grieta en la propia cohesión del sector no gubernamental de ayuda al desarrollo. La dinámica abierta, necesariamente, pone de manifiesto la inmadurez política del Gobierno. La aceptación de una sociedad civil potente e independiente es garantía de calidad democrática. El capital social de nuestra democracia necesita ser reforzado y estimulado, y actitudes como las mantenidas por el Gobierno no van, precisamente, en la línea de reforzar ese capital social. En paralelo, la propia polémica abierta genera otras reflexiones. Desde el impacto de la campaña del Jubileo 2000 por la condonación de la deuda externa de los países pobres y la Consulta Social promovida por la RCADE en marzo de 2000, con un éxito considerable en Cataluña, hasta la vitalidad mostrada a menudo por los movimientos sociales críticos con el actual proceso de globalización, pero a menudo alejados de los debates sobre el desarrollo en los países pobres, o el éxito de determinadas campañas de presión política (acceso a los medicamentos para los países pobres, control de armas ligeras...), España no es ajena a la configuración de una red de actores civiles global que pretende, y consigue, influir en la agenda política internacional. Quizás empieza a tocar ya que el Gobierno cambie su mirada sobre los movimientos sociales y las ONGD, buscando la complicidad y el trabajo en común.

Pero el estancamiento, o incluso retroceso, en la política de cooperación en la presente legislatura va más allá de la actitud o del discurso fundamentalista. Se ha renunciado a liderar desde el Ministerio de Asuntos Exteriores un planteamiento conjunto del Gobierno de lucha contra la pobreza. El principio de unidad de la política exterior se ha debilitado enormemente y la aspiración a la coherencia del conjunto de las políticas que inciden sobre el desarrollo ha desaparecido prácticamente de las prioridades del Gobierno. Y en términos cuantitativos, y en un contexto de crecimiento de la riqueza del conjunto del Estado, el compromiso presupuestario del Gobierno ha retrocedido. La Ayuda Oficial al Desarrollo se ha situado en el 0,22% del PNB en el año 2000, y el aumento hasta el 0,31% en 2001, tiene más relación con un supuesto muy excepcional, como es un caso de condonación de deuda externa concreto y puntual, que con un compromiso sostenido de crecimiento de la AOD.

Las expectativas mejoran, en todo caso, después de los acuerdos de la Unión Europea en el marco de la Cumbre de Monterrey, en la perspectiva de alcanzar un 0,33% del PNB en AOD en el año 2006. Ese compromiso asumido por España, durante su Presidencia semestral, marcará la orientación, en términos cuantitativos, de los próximos debates presupuestarios en esta materia.

Más allá de estas consideraciones, España debe introducir un nuevo enfoque que, desde la coherencia que exige la Ley de Cooperación, marque una nueva etapa de compromiso político.

Recuperar la confianza, la complicidad y el consenso para activar una movilización de recursos hacia los países menos adelantados (PMA) del África Subsahariana, reorientar el monto de la ayuda hacia los servicios sociales básicos, con especial incidencia en la educación básica y la salud primaria, recuperar la normalidad y los principios inspiradores del Proceso de Barcelona en relación a Marruecos, abrir el debate sobre la vinculación entre respeto a los derechos humanos y cooperación para el desarrollo, superando el doble rasero que guarda en el cajón ese respeto a los derechos humanos —en casos flagrantes como el de China— y aumentar, sin complejos franquistas, la participación española en los organismos del sistema de Naciones Unidas, deberían formar parte de una nueva etapa de la política de cooperación para el desarrollo potente y realmente comprometida con los objetivos del Milenio.

Pero también, ese nuevo enfoque exige la búsqueda y la aspiración a una mínima coherencia del conjunto de políticas del Gobierno que tienen relación directa con el desarrollo de los países más pobres. En este sentido, iniciativas en el terreno de la gestión de la deuda externa de los países más pobres, aprovechando el marco de las propuestas del Club de París y adoptando una actitud más activa en el seno de los organismos multilaterales financieros, junto con la puesta en marcha de nuevas conversiones de deuda externa por inversiones sociales, son absolutamente necesarias. O, del mismo modo, se impone un replanteamiento conjunto del instrumento de los créditos FAD, tanto en el monto global del presupuesto AOD como en su orientación hacia las prioridades sociales. Su excesivo peso, su orientación fundamentalmente de apoyo a la internacionalización de las empresas, los objetivos políticos que lo acompañan, exigen un análisis detallado y a fondo de su eficacia y utilidad en los grandes objetivos de la cooperación.

Hay que reabrir, de nuevo, el debate sobre los FAD. La discusión parlamentaria de la Ley de Cooperación cerró el debate en falso, y la falta de interés de la Secretaría de Estado ha obviado la dimensión central, al menos en su aspecto cuantitativo, de este instrumento en el conjunto de la política española.

Al mismo tiempo, se impone la necesaria vinculación de las políticas de inmigración y cooperación, con la incorporación del concepto de “codesarrollo”. Hasta el momento, las referencias al “codesarrollo” han formado parte de las experiencias de la cooperación descentralizada, de proyectos de ONG que trabajan en ambos campos, y de una visión amplia sobre el manejo de los flujos migratorios, que comparten desde los responsables de la Comisión Europea hasta determinados analistas y gestores, tanto públicos como privados, como la Unió de Pagesos. Se impone, aquí también, un salto cualitativo y un verdadero liderazgo por parte del Gobierno del Estado, que apueste por el “codesarrollo” como un nuevo instrumento de cooperación, articulando una amplia política alrededor de las remesas de las personas inmigradas, de la formación de aquellas personas que retornan a sus países, de las posibilidades de la inmigración de temporada desde esta visión y, sobre todo, del necesario conocimiento de las sociedades de los países de acogida y origen. La inmigración, entendida como verdadero flujo y reflujo de personas, constituye la expresión más palpable de las diferencias entre ricos y pobres del mundo en el que vivimos. La inmigración de los países pobres hacia nuestro mundo es el espejo de la desigualdad que atenaza un futuro de prosperidad y libertad compartida.

Recuperar compromiso, voluntad política, consenso social y partidario y movilización cívica vuelven a ser necesarios en un mundo más incierto y más inseguro, donde la esperanza aún es posible.