

BALANCE Y PERSPECTIVAS DE UN CICLO DE REFORMAS: LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN ESPAÑOLA, DE 2004 A 2006

JOSÉ ANTONIO SANAHUJA

Director del Departamento de Desarrollo y Cooperación del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI) y vocal experto del Consejo de Cooperación al Desarrollo

1. LAS GRANDES LÍNEAS DE UN CICLO DE REFORMAS

La cooperación española atraviesa un ciclo de reformas y de cambios estructurales sin precedentes, si se ha de juzgar por los compromisos adquiridos por la Administración, las expectativas abiertas, y las iniciativas que, como se verá, se han ido introduciendo desde el cambio de Gobierno en 2004. Las grandes orientaciones en las que se basan esos cambios pueden resumirse así:

- *Solidaridad*, que se traduce en la importancia de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), de la lucha contra la pobreza y de otras metas de desarrollo como objetivos de la ayuda, así como del conjunto de la acción exterior del Estado; el compromiso, que se ha venido cumpliendo, de aumentar significativamente el esfuerzo de ayuda que España realiza a favor de los países más pobres, hasta alcanzar el 0,5 por ciento de la Renta Nacional Bruta (RNB) al finalizar la legislatura; y una mayor atención hacia los Países Menos Adelantados (PMA), y en particular hacia África subsahariana.
- *Multilateralismo*, referido tanto a la adopción de metas acordadas multilateralmente, como a una mayor participación, política y financiera, en las organizaciones multilaterales.

- *Eficacia*, a través del establecimiento de un sistema integrado de planificación y programación, la asunción de los principios adoptados en la Declaración de París (2005) sobre eficacia de la ayuda, que comportan un nuevo tipo de relación con los países en desarrollo, y una gestión orientada a resultados.
- *Coherencia de políticas*, desde el programa electoral, se insistió en la necesidad de ir “de una política de ayuda, a una política de desarrollo”, ya que para luchar eficazmente contra la pobreza se requiere que exista coherencia entre los distintos componentes o instrumentos de la política de cooperación y, lo más importante, que exista coherencia entre la ayuda y otras políticas públicas que puedan afectar a los procesos de desarrollo y que, en algunos casos, llegan a contrarrestar los esfuerzos de la ayuda, como las políticas comercial, agrícola, las que afectan a la inversión extranjera, la gestión de la deuda externa, de derechos humanos, o de paz y seguridad.
- *Coordinación y consenso*, que se pretende alcanzar a través de procesos de participación y diálogo con los distintos actores de la cooperación española, gubernamentales y no gubernamentales, un papel renovado del Consejo de Cooperación al Desarrollo y de la Comisión Interterritorial de Cooperación, y mecanismos de participación en el proceso de planificación de la ayuda.

Esa agenda de reformas no afecta en exclusiva a España como país donante. La adopción de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y, en particular, la “asociación mundial para el desarrollo” que reclama el Objetivo ocho, plantean importantes desafíos en materia de coherencia de políticas, en relación al comercio, la financiación del desarrollo, la solución de los problemas de endeudamiento externo, la transferencia de tecnología, la paz y la seguridad, y otros aspectos de las relaciones internacionales. También suponen una transformación de la arquitectura institucional y los procesos por los que opera la ayuda. En concreto, la aplicación de los principios de apropiación, alineamiento, armonización, corresponsabilidad y orientación a resultados, adoptados en las declaraciones de Roma (2003), Marrakesh (2004) y París (2005)¹, se han convertido en fuerzas de cambio en el sistema de ayuda. En el marco de la Unión Europea (UE), la adopción del “Consenso europeo sobre desarrollo” opera en esa misma dirección². De ser aplicados plenamente, suponen una

transformación radical de la misma y, en especial, de las relaciones entre los países donantes y los receptores, estos últimos rebautizados ahora como “países socios”.

Frente a esa agenda de cambio, España presenta ciertas singularidades que exigen un esfuerzo de reflexión y elaboración doctrinal propio y diferenciado, más que la mera adopción de conceptos y soluciones “llave en mano”.

Pero, además, la cooperación española parte de una posición más desfavorable. A mediados de los años noventa se había iniciado un esperanzador proceso de modernización y reforma, pero a finales de la década ese impulso se había agotado. Con el segundo Gobierno del Partido Popular, la cooperación española atravesó una etapa de profunda involución y de claro distanciamiento de los consensos internacionales sobre desarrollo. Los problemas tradicionales de la cooperación española se mantuvieron o, en su caso, se agravaron, y se les añadieron otros nuevos, relacionados con los intereses comerciales y políticos impulsados por el anterior secretario de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica, Miguel Ángel Cortés, y la matriz de política exterior neoconservadora que desde 2002 trató de introducir el Gobierno de José María Aznar. En suma, los actuales responsables de la ayuda española heredaron una política de cooperación maltrecha, envilecida y deformada por intereses comerciales y estratégicos, privada de consenso, y sometida a una grave crisis de credibilidad. Para poner en perspectiva y valorar adecuadamente las reformas que se están aplicando, se ha de considerar ese punto de partida, muy desfavorable, además de ese entorno internacional más exigente.

2. ANTECEDENTES: REFORMAS FRUSTRADAS E INVOLUCIÓN EN LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA (1994-2004)

El actual ciclo de reformas tiene un precedente cercano en el periodo 1994-1999, en el que un conjunto de dinámicas internas y externas explican los importantes cambios que entonces experimentó la cooperación española. En el ámbito externo, cabe mencionar los compromisos derivados de las cumbres mundiales impulsadas por Naciones Unidas, y la adopción en el seno del CAD de un nuevo consenso sobre cooperación al desarrollo. Con todo ello se trató de superar las dudas y las críticas a su

eficacia y legitimidad —lo que se denominó “la fatiga de la ayuda”— a través de los llamados “Objetivos 2015”, precedente inmediato de los ODM, que situaban la lucha contra la pobreza en el centro de las políticas de cooperación³. En el plano interno, cabe recordar las movilizaciones sociales a favor del 0,7 por ciento del PIB para Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD); las ponencias sobre esta cuestión adoptadas por el Congreso en 1992 y por el Senado en 1994; y el “Pacto de Solidaridad” de 1995, adoptado por los partidos políticos con vistas a las elecciones generales de 1996. En este periodo, el Consejo de Cooperación al Desarrollo, creado en 1995, alentó el debate y la participación de los distintos actores, y contribuyó a enriquecer su contenido técnico y doctrinal, aproximándolo a los debates internacionales sobre el desarrollo y la cooperación.

Con el primer Gobierno del Partido Popular, ese impulso reformista condujo a la aprobación, por amplia mayoría, de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo de 1998, que definía la cooperación, por primera vez, como política pública, y aun siendo parte de la acción exterior del Estado, le otorgaba un alto grado de autonomía al establecer sus propios objetivos de desarrollo y de lucha contra la pobreza, diferenciados de otros objetivos de política exterior. La ley previó un nuevo marco de planificación estratégica al requerir un Plan Director cuatrienal, así como Documentos de Estrategia Sectorial y por áreas geográficas y países prioritarios. Se regulaban aspectos concretos como la ayuda humanitaria, y se emplazaba al Gobierno a un ulterior desarrollo reglamentario que incluía el Estatuto del Cooperante, o la redefinición en clave de desarrollo de los créditos del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD). También definía con más claridad las funciones de los distintos ministerios, atribuyendo la dirección de la política a Asuntos Exteriores. Finalmente, la ley incluyó el principio de coherencia de políticas, en términos muy similares a lo que dispone el Tratado de la Unión Europea en su capítulo sobre política de desarrollo.

La elaboración del primer Plan Director originó un valioso ejercicio de reflexión doctrinal y de debate entre los distintos ministerios responsables de la ejecución de la ayuda española y los actores no gubernamentales, que dio lugar a un texto respaldado por un amplio consenso⁴. Éste, sin embargo, fue rechazado por el Gobierno en los últimos meses de la legislatura, de manera inesperada, poco antes de su presentación al Consejo de Ministros. Esto se debió, entre otras razones, a sus implicaciones presupuestarias. Como es sabido, las proyecciones del Plan contenían objetivos

muy modestos de aumento de la AOD —desde luego, por detrás de lo acordado en 1995 por los partidos políticos en el Pacto de Solidaridad—, pero éstas se encontraron con la oposición del Ministerio de Economía, que las consideró incompatibles con las metas de control del déficit asumidas por el Ejecutivo.

Al fracaso del proyecto de Plan Director se le sumaron hechos como la desalentadora evolución de la AOD en ese periodo, que se mantuvo entre el 0,22 por ciento y el 0,25 por ciento del PIB; la ausencia de avances en el desarrollo reglamentario de la Ley de Cooperación en aspectos clave como el Estatuto del Cooperante o la regulación de los créditos FAD, a través de los cuales siguieron estando presentes los intereses comerciales; y otras tendencias preocupantes, como la irrupción de las Fuerzas Armadas en la provisión de ayuda de emergencia —huracán *Mitch* (1998), guerra de Kosovo (1999), inundaciones de Mozambique (2000)—, en operaciones cuestionables por razones de coste-eficacia, o por no ser congruentes con el Derecho Internacional Humanitario⁵. Al finalizar la legislatura, era evidente que ese ciclo reformista estaba agotado y cuáles eran sus límites económicos, políticos, institucionales y corporativos. En suma, la legislatura dejó una ley relativamente avanzada, pero en casi todo lo demás no hubo cambios significativos.

El periodo 2000-2004, sin embargo, sí rompió con ese *statu quo*, pero en sentido inverso. En conjunto, el segundo Gobierno del Partido Popular se caracterizó por una clara involución que alejó a la política española de cooperación de los consensos doctrinales y políticos y los compromisos internacionales sobre desarrollo acordados en los marcos de Naciones Unidas, la Unión Europea y el CAD⁶. Se intentó convertir la ayuda española en un mero instrumento de una agenda de intereses comerciales, políticos y estratégicos, y de promoción cultural española⁷. Aunque ya estaban presentes, éstos se redefinieron de manera parcial e ideologizada, en lo que se llegó a caracterizar como un “modelo castizo” de ayuda al desarrollo⁸. De esa ideologización da fe, en primer lugar, el planteamiento explícitamente neoliberal del secretario de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, Miguel Ángel Cortés, al afirmar que la clave del desarrollo es el libre comercio, y el papel de la ayuda es irrelevante, lo que, implícitamente, significaba cuestionar la existencia de una política pública de ayuda como la definida por la Ley de Cooperación al Desarrollo de 1998. En segundo lugar, una interpretación reduccionista de la promoción de la “cultura española” que se limitaba a la

lengua castellana, negando la realidad plural del Estado, que se tradujo en iniciativas como la creación de la Fundación Carolina o la Sociedad Estatal para la Acción Cultural en el Exterior (SEACEX). En tercer lugar, desde 2002 la cooperación española se vio arrastrada por la deriva neoconservadora de la política exterior de José María Aznar, y la utilización de argumentos humanitarios para justificar la intervención en Irak. La ayuda también se vio sumida en un proceso de subordinación a objetivos de seguridad nacional definidos en el marco de la “guerra global contra el terrorismo” y el alineamiento incondicional con Estados Unidos, que afectó, sobre todo, a la ayuda humanitaria, los créditos FAD y la condonación de deuda⁹.

Este proceso condujo, desde el primer año de legislatura, a la ruptura del consenso interno, que se escenificó en el Consejo de Cooperación con motivo de la elaboración del Plan Director 2000-2004, y la posterior crisis de este órgano. El nuevo plan, de muy baja calidad y que renunciaba a afrontar las carencias de la cooperación española, fue aprobado sin el respaldo de las ONG —que se abstuvieron— y de los expertos —que votaron en contra—, tras un difícil proceso en el que la SECIPI aplicó una estrategia de “divide y vencerás” que, chequera en mano, le permitió contar con el apoyo de algunos agentes sociales. Esa misma estrategia se aplicó a la hora de disolver y reconfigurar el Consejo de Cooperación. Esto condujo a la ruptura del diálogo con la mayoría de los actores no gubernamentales, aunque el Gobierno pudo contar con un Consejo dócil durante el resto de la legislatura¹⁰.

Lo más significativo de este periodo, empero, ocurría fuera de España. A lo largo de esa legislatura se dieron pasos de gran trascendencia en el sistema internacional de cooperación: la definición de los ODM, con sus respectivos indicadores de progreso, a través de la Declaración del Milenio de septiembre de 2000; nuevos compromisos en materia de financiación del desarrollo, como los que la UE acordó en el Consejo de Barcelona de 2002, previo a la Conferencia de Monterrey —que en 2006 la AOD alcanzara, al menos, el 0,33 por ciento del PIB en los Estados miembros, y el 0,39 por ciento para el conjunto de la UE—; y se asumieron importantes acuerdos para mejorar la eficacia de la ayuda, con las declaraciones de Roma (2003), Marrakesh (2004) y París (2005). En ese proceso, la posición del Gobierno español fue, en el mejor de los casos, irrelevante, y en ocasiones, un obstáculo. Así ocurrió en el proceso previo a la Conferencia de Monterrey, en el que la posición española