

# Ruptura del consenso y desmantelamiento: un análisis de la cooperación española

---

PABLO MARTÍNEZ  
IGNACIO MARTÍNEZ  
Plataforma 2015 y más

---

## 1. TIEMPOS DE CAMBIOS EN LA AGENDA Y LA GOBERNANZA GLOBALES DEL DESARROLLO

El análisis de la deriva que la política española de cooperación está mostrando en los últimos años no puede circunscribirse al ámbito de la política nacional. Antes bien es preciso señalar que en el ámbito de la cooperación y el desarrollo a escala global vivimos tiempos marcados por cambios, que de una forma u otra marcarán la senda futura de las políticas nacionales de cooperación internacional. Confluyen en el tiempo los cambios derivados del agotamiento del plazo para los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en el año 2015, lo que ha provocado una movilización sin precedentes de debates y consultas para orientar el proceso de construcción de la nueva agenda post-2015, con otros procesos de transformación profunda de la arquitectura del sistema internacional de ayuda. Agenda y arquitectura se muestran actualmente más abiertas que nunca dibujando un contexto de incertidumbres, debates y discusiones de cuya finalización dependen en gran parte cuáles sean los marcos normativos en los que se inserten las políticas públicas de cooperación para los próximos años. Marcos normativos sobre los que, igualmente, deberán construirse los consensos sociales y políticos que legitimen democráticamente dichas políticas públicas.

A partir del año 2012 se ha abierto formalmente la discusión para la construcción de la nueva agenda internacional de desarrollo post-2015. Desde la Secretaría General de Naciones Unidas (SG-UN) se han puesto en marcha numerosos procesos de consulta y deliberación que están constituyendo una especie de “inventario” de contenidos, formatos y mecanismos que, de una forma u otra, acabarán por constituir la nueva agenda. Los sucesivos informes hechos públicos durante 2013 presentan un panorama amplio

de propuestas con el objetivo común de guiar las respuestas que la comunidad internacional debe asumir para atender los desafíos que plantea la cuestión del desarrollo. Más allá de los evidentes límites que presentan cada uno de los procesos y de las consultas (Martínez Osés, 2014), el abanico de informes muestra la pluralidad de visiones, tanto respecto de la definición y explicación de los principales desafíos, como de las consiguientes respuestas que unos y otros consideran ejes fundamentales de la nueva agenda.

No puede obviarse que los debates en torno a la nueva agenda de desarrollo se están produciendo en un contexto marcado por profundos cambios en la arquitectura internacional, tanto de lo que hasta ahora constituyó el sistema de ayuda, como de la propia institucionalidad de la Organización de las Naciones Unidas. Los cambios que se están produciendo en el ámbito de la arquitectura también reflejan tensiones respecto de diferentes visiones del desarrollo, así como de los mecanismos necesarios y el rol que pueden jugar los distintos actores en la promoción del desarrollo.

No hay duda de que mientras se discuten múltiples aspectos relativos a la nueva agenda y mientras se trata de construir trabajosamente una nueva institucionalidad para la gobernabilidad global del desarrollo, los diferentes actores no están quietos a la espera de conclusiones. En este contexto es preciso ubicar el análisis de la política española de cooperación que más adelante se realiza.

Los países denominados emergentes han irrumpido en el sistema internacional de ayuda como receptores y donantes al mismo tiempo, tratando de hacer valer algunas de sus prácticas como alternativas a las de los donantes tradicionales del sistema, apoyándose en mecanismos diferentes y, en ocasiones, apostando por objetivos y valores distintos a los asumidos por el sistema basado en la revisión de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). En cualquier caso, la denominada cooperación sur-sur constituye una de las principales fuentes por las que el sistema tradicional ha quedado desbordado.

Por otro lado, el actor denominado “sector privado” también ha sido acriticamente incorporado en las delibera-

ciones y en los procesos para la construcción de agendas e institucionalidades globales. En este sentido, para ser más precisos, es importante señalar que este nuevo actor y sujeto político en la arena global del desarrollo se circunscribe al sector privado transnacional. Este ha adquirido, tras dos décadas de intensa y extensa globalización económica, capacidad suficiente para situarse en el interior de las diferentes institucionalidades globales constituidas para influir o marcar los aspectos y orientaciones principales de la agenda<sup>1</sup>. Así, la lógica de un sistema basado en impuestos ciudadanos que financian políticas públicas de cooperación para la cohesión internacional ha sido francamente desbordada por la capacidad de estos nuevos actores de eludir cargas impositivas para, en cambio, financiar y gestionar gigantescos programas basados en sus intereses de expansión y de creación de nuevos mercados. En este contexto, con la expectativa de incorporar como nuevos clientes a casi la mitad de la población mundial hasta ahora excluida, se refuerza el papel del mercado como principal asignador y distribuidor de los beneficios del desarrollo.

Este regreso a concepciones del desarrollo identificado primordialmente con el crecimiento económico medido en términos de renta puede apreciarse en numerosa documentación emanada de espacios de discusión sobre la agenda y sobre la arquitectura. Por ejemplo, el peso que adquiere el crecimiento económico en la declaración final del IV Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda (FAN) de Busan que da lugar a la Alianza Global para la Cooperación sobre Desarrollo Eficaz (GPEDC, por sus siglas en inglés) contrasta con las escasas referencias a una visión del desarrollo basada y centrada en los derechos humanos. De igual forma, el informe publicado por el FAN de personas eminentes como aportación a la nueva agenda post-2015 también adolece de la adecuada integración de la sostenibilidad y la equidad, frente a la preponderancia que se le atribuye al crecimiento económico y al rol que el sector privado juega en el mismo (económico, ecológico y social) (Martínez, 2013).

También los países donantes han movido algunas fichas en este periodo de incertidumbres, y se han apreciado movimientos en algunos países para volver a vincular de forma explícita los intereses exportadores con los objetivos de desa-

rollo. En esa lógica, la financiarización de la ayuda mediante la apertura a nuevos mecanismos reembolsables para la financiación de inversiones más o menos claramente orientadas a países en desarrollo ha constituido la apuesta preferida por gobiernos con gran necesidad de controlar el déficit para evitar un descenso brusco de los montos de AOD distribuidos. Estrategias de exportación y financiación de inversiones son territorios en los que las necesidades y estrategias de expansión del sector privado confluyen de forma muy clara. Este es el contexto en el que se desarrollan nuevos discursos y lemas que también amenazan con desbordar una evolución doctrinal sobre el desarrollo humano, sostenible y basado en derechos, con expresiones como *win-win strategies*, *value for money*, o *public private partnerships*.

A pesar de esta progresiva penetración en el lenguaje, el discurso y las prácticas de la cooperación para el desarrollo por parte de los mercados y sus principales interesados, la disputa no está resuelta. En los últimos tiempos también se han reforzado aquellos discursos que consideran la discusión sobre la nueva agenda como una oportunidad para señalar los principales cuellos de botella a fin de que se produzcan avances claros en materia de desarrollo. Al mismo tiempo, se pone el acento en las injustas relaciones de poder internacionales que determinan las dificultades para transformar los modelos de producción y consumo, profundizar en los esquemas de participación de la ciudadanía en sus procesos de desarrollo y para hacer valer la extensión de los derechos humanos como un criterio determinante a la hora de diseñar y ejecutar las políticas de desarrollo. Cabe destacar, por haber constituido un proceso de consultas en el ámbito formal de Naciones Unidas (NNUU), el trabajo realizado por las oficinas regionales de NNUU en colaboración con el Servicio de Enlace de NNUU con las organizaciones no gubernamentales (ONU\_SENG) que cristalizó en un informe que fue entregado al presidente de la Asamblea General y formó parte de la documentación de la misma en septiembre de 2013. En él se apuesta de forma clara por que la nueva agenda post-2015 se centre en propuestas orientadas a reequilibrar el poder internacional en términos de justicia, extender los derechos humanos y transformar los sistemas financieros y comerciales internacionales apostando por la capacidad de regulación de los estados (UN-NGLS, 2013).

En resumen, a poco más de un año para finalizar la construcción de la nueva agenda post-2015 aún permanecen abiertas todas las posibilidades. Sin embargo, son pocas las voces que consideran que los gobiernos cuentan con el poder suficiente como para acordar una agenda de transformaciones del calado que se precisan y que cada día parece más difícil alcanzar acuerdos que combinen de forma efectiva los intereses representados por las grandes transnacionales con

<sup>1</sup> Véanse al respecto las aportaciones y comentarios realizados por numerosas redes de organizaciones sociales a la publicación del informe del FAN de personas eminentes, <http://www.post2015hlp.org/outreach/outreach-stakeholder-responses-to-the-hlp-report/> Algunas organizaciones alertan sobre el riesgo de que las empresas transnacionales logren imponer sus intereses en los procesos de discusión sobre la agenda, <http://www.global-policy.org/component/content/article/252/52572-new-working-paper-corporate-influence-in-the-post-2015-process.html>

las constantes llamadas a transformar los actuales modelos de producción, comercialización y de consumo.

Se aprecian por tanto claras tensiones entre dos visiones de desarrollo, una de ellas más satisfecha con el devenir actual de las políticas globales y que, por lo tanto, prioriza fortalecer las posibilidades de consolidar patrones de crecimiento económico medidos en términos de Producto Interno Bruto (PIB), subordinando el resto de cuestiones relativas al desarrollo a ese propósito, especialmente las relativas a la sostenibilidad y los derechos. Frente a esta visión, el proceso de construcción de la nueva agenda ha puesto de manifiesto la ingente tarea normativa y discursiva que desde hace más de dos décadas trata de configurar y de hacer valer la conceptualización del desarrollo sostenible como la única propuesta razonable para la humanidad. Del hecho de que los principales artífices de la primera hayan ido progresivamente incorporando la terminología y los discursos de la segunda, no puede inferirse que las prácticas y las políticas generalmente hayan ido modificando sus patrones para transitar hacia prácticas más coherentes con la integración de las diferentes dimensiones del desarrollo sostenible. Más bien al contrario, cabe estar alerta e incorporar en los análisis de las prácticas políticas, más que en el de los discursos, en qué medida los gobiernos están apostando por transformar la noción de desarrollo o, al contrario, por continuar una loca “carrera hacia el fondo” en términos de normas tributarias, laborales y ambientales (SDSN, 2013). En este contexto se inserta el análisis del ciclo político español que abordamos a continuación.

## 2. EL CICLO POLÍTICO REFORMISTA EN ESPAÑA

La respuesta política a la crisis de origen financiero iniciada en 2007 ha consistido, en buena medida, en la orientación de las políticas hacia la reducción del gasto público, especialmente en aquellos países que más severamente están acusando esta crisis. Si bien es cierto que el diseño de esta respuesta política recae en las instituciones que configuran la troika – comisión Europea, Fondo Monetario Internacional y Banco Central– (Garzón, 2013: 60-62), diferentes países han llevado a cabo, sin llegar a cuestionar en profundidad los objetivos a alcanzar, distintos trazados para cumplir con el marco de estabilidad presupuestaria y las reformas estructurales impuestas por el trío de organismos supranacionales.

En el caso de España la receta propuesta, aunque no fue desplegada de manera inmediata en los primeros momentos (incluso años) de esta crisis, ha influido de manera determinante al conjunto de las decisiones políticas en los últimos

cuatro años, a partir del “giro” de Rodríguez Zapatero en mayo de 2010, y de manera especialmente intensa a partir del cambio de gobierno en noviembre de 2011. Desde entonces el recorte del gasto público como principal medida para la búsqueda de control del déficit y la estabilidad presupuestaria, como garantía para el pago de la deuda española (pública y privada) y la posterior recuperación de la senda del crecimiento económico, se ha convertido en la hoja de ruta del Gobierno.

Trata de consolidarse, como resultado, una manera de gobernar que ha naturalizado las políticas de corte restrictivo –bautizadas como políticas de austeridad– como única respuesta posible a la crisis. Así pues, “la crisis como forma de gobierno” ha naturalizado la gestión orientada al control del déficit por la vía del recorte del gasto, planteando como inevitables las consiguientes políticas de austeridad y la disminución progresiva de prestaciones sociales y servicios públicos (Martínez, *et al.*, 2012: 13-16). Al tiempo que se plantea la inevitabilidad de esta forma de gobierno, invisibilizando así que se trata de una opción política, se niegan, en nombre de la falta de realismo o de eficiencia en la gestión, otras opciones políticas de respuesta a la crisis que apuntan, por citar solo algunas propuestas, a la generación de ingresos a través de reformas fiscales (Gestha, 2011) o al papel dinamizador de la economía que juega el gasto social.

Es por lo tanto una opción política con importantes consecuencias, algunas evidentes y de extrema gravedad desde la perspectiva del bienestar de la ciudadanía, como la desigualdad, el aumento de los niveles de pobreza y la pérdida de derechos (Millán, 2014; Oxfam Intermón, 2014) y otras, menos visibles, que afectan negativamente al papel de España como promotor del desarrollo global o, a partir de una matriz de análisis más clásica, tanto en relación a los países en desarrollo como entre su propia ciudadanía, si es que esta división, en un mundo crecientemente interdependiente, puede seguir siendo trazada.

Es, por ello, una opción política que contrasta con el mantenimiento de un discurso y un compromiso formal con el desarrollo y con la idea de universalidad de derechos que lo sustenta. Aunque España es un país con un elevado compromiso formal con los derechos humanos (Millán y Santander, 2014) y el compromiso con el desarrollo sea a menudo presentado como un activo de España en el escenario mundial<sup>2</sup>, lo cierto es que en la práctica se ha visto

<sup>2</sup> Un ejemplo del discurso de sólido compromiso con el desarrollo por parte del Gobierno español pudo observarse en la Asamblea General de Naciones Unidas, en septiembre de 2013, en la que el presidente Mariano Rajoy trataba de poner en valor el compromiso de España con el bienestar global a través de ayuda oficial al desarrollo, la que, afirmaba el propio Rajoy, “no es caridad, sino

notablemente alterado el compromiso con el desarrollo y la idea de universalidad de los derechos humanos.

Varios son los argumentos sobre los que se puede sostener este juicio. En primer lugar, se ha generado en España un discurso en el que, especialmente para justificar los desproporcionados recortes en las políticas de cooperación y sanitaria, se presentan los derechos y el bienestar de la ciudadanía española y la ciudadanía sin estatuto legal de residente en España como realidades en conflicto y en competencia por unos recursos limitados<sup>3</sup>. Se trata esta de una idea que no solo es equivocada, ya que no reconoce la complejidad e interdependencia creciente en la configuración de los problemas del desarrollo y por lo tanto la interdependencia también de las condiciones de bienestar del conjunto de la ciudadanía global. Es al mismo tiempo una idea falsa, ya que los sobredimensionados recortes en las políticas “exteriores” no han evitado que buena parte de las políticas impulsadas en el mencionado ciclo reformista estén afectando al núcleo de las políticas públicas y de la garantía de los derechos también en clave doméstica.

En este sentido, en segundo lugar, la mencionada concepción de la austeridad, basada en criterios de eficiencia, ha dado lugar a un ciclo político reformista cuyo resultado ha sido el recorte de políticas públicas y retroceso en materia de derechos, al tiempo que aumentaban los niveles de desigualdad (Oxfam Intermón, 2014). Las políticas consagradas a esta concepción de la austeridad han tenido, por lo tanto, resultados que han ahondado la brecha social existente en España, además en un contexto de crecientes niveles de pobreza, lo que significa ignorar la importancia del enfoque de derechos en el conjunto de la acción política.

En tercer lugar, conviene apuntar que las denominadas políticas de austeridad no parecen haber servido al objetivo de la recuperación económica, por lo que no solo son socialmente injustas, sino también económicamente desastrosas. Es importante tener en cuenta el propio papel de la desigualdad como factor de amenaza, ya no solo para la cohesión social y para una concepción universal de los derechos, sino para la propia recuperación y crecimiento económicos (World Economic Forum, 2014: 8-14).

---

una inversión solidaria en un futuro común”. Para un análisis en mayor profundidad véase: <http://www.2015ymas.org/comunicacion/destacamos/opinamos/2013/378/rajoy-el-cosmopolita/>

<sup>3</sup> La expresión más evidente de este discurso fue ofrecida por el máximo representante en el Gobierno de la política de cooperación, el ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación, quien afirmó ante la comisión de Cooperación del Congreso de los Diputados el día 14 de marzo de 2012 que recortar la ayuda es doloroso, pero lo es más aún “hacerlo en las pensiones o cerrar ambulatorios”.

Se trata de ideas, no obstante, que articulan una concepción política que parece haber desplazado a la noción de “desarrollo humano y sostenible” como factor relevante en la configuración de la toma de decisiones políticas para orientar estas hacia una concepción del desarrollo articulada en torno a la idea del crecimiento económico. Son diversas las reformas que, inspiradas por esta última visión, se han puesto en marcha a lo largo de este ciclo político. La primera de ellas, la que significó el punto de inflexión e inicio de este ciclo, con un elevado simbolismo y calado político, fue el paquete de medidas anunciado por el entonces presidente del Gobierno José Luis Rodríguez Zapatero, entre las que se encontraba la reducción del salario de los empleados públicos, la congelación de las pensiones, la supresión del “cheque-bebé” y la reducción de la AOD en 800 millones de euros entre 2010 y 2011, recorte que finalmente fue mayor de lo anunciado inicialmente porque se concentró en su totalidad en el año 2010.

Un segundo hito, aún durante la etapa de gobierno del PSOE, fue la modificación, en septiembre de 2011, del artículo 135 de la Constitución, orientada a garantizar por la vía constitucional el equilibrio presupuestario y a consagrar el pago de la deuda como política institucional. La reforma constitucional abría, a su vez, la vía a la posterior Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera que supone la institucionalización de la política de reducción del déficit sobre la que se articulan buena parte de las sucesivas reformas políticas (Garzón, 2013: 62).

Con el cambio de gobierno, a finales de 2011, el carácter reformista inspirado por la “crisis como forma de gobierno”, basado en políticas de austeridad y búsqueda de crecimiento económico como salida de la crisis, se intensifica, sucediéndose decisiones políticas altamente restrictivas desde la perspectiva de los derechos humanos. Las medidas políticas en esta dirección han sido diversas, algunas de ellas con una fuerte contestación social y política. Sin entrar a mencionar cada una de estas medidas y sin ánimo de profundizar en ellas, sí pueden apuntarse algunas de las más significativas, ya sea por la respuesta que han generado o por su potencial impacto en materia de derechos humanos: el desproporcionado descenso de la AOD española, la política más castigada en los últimos años, que ha descendido en un 61% en los últimos cuatro años<sup>4</sup>; las medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo (Real decreto-ley 14/2012), que contaron con la

---

<sup>4</sup> Los datos de la AOD española pueden consultarse en la página web del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC): <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Paginas/Cooperacion/Seguimiento.aspx>

frontal oposición de la comunidad educativa<sup>5</sup> y con el rechazo de la ciudadanía<sup>6</sup> y de algunas Comunidades Autónomas (CCAA)<sup>7</sup> rechazo que apuntaba también a la posible inconstitucionalidad del RD 14/2012, a la pérdida de autonomía por parte de las universidades, al retroceso en el derecho a la libertad sindical y a la negociación colectiva, así como a la posible vulneración del reparto de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas; y, por último, las medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones (Real decreto-ley 16/2012), que, en opinión de diversas asociaciones especializadas en el ámbito sanitario, se trata de medidas que impulsan una reforma injusta, ineficaz y peligrosa<sup>8</sup>.

En consecuencia, asistimos a un ciclo político en el que se produce un marcado alejamiento de la noción de desarrollo humano y sostenible, basado en derechos, en la toma

<sup>5</sup> El consejo Escolar del Estado, principal órgano consultivo en materia de política educativa, presentó una enmienda de derogación del RD 14/2012. Las razones, expresadas en el dictamen elaborado por el consejo apuntan, por un lado, a la manera en la que se ha llevado a cabo la reforma, sin consulta con los órganos de la comunidad educativa; en concreto, manifiesta el dictamen, con el Observatorio Universitario de Becas, Ayudas al Estudio y Rendimiento Académico, que no fue consultado en una propuesta legislativa que supone un “cambio sustancial en el modelo de concesión de becas y ayudas al estudio” basado en un diseño incongruente y que va en contra del principio de igualdad de oportunidades.

<sup>6</sup> La medida aprobada por el Gobierno generó una importante movilización social en apoyo a la comunidad educativa a través de la conocida “Marea Verde”, que cuestionaba el carácter regresivo que en materia de derechos vinculados con la educación suponía el RD 14/2012.

<sup>7</sup> El Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía y el Principado de Asturias interpusieron recursos de inconstitucionalidad contra varios de los artículos del RD 14/2012. Ambos recursos fueron admitidos a trámite por el Pleno del Tribunal Constitucional en septiembre de 2012 (BOE nº228, viernes 21 de septiembre de 2012).

<sup>8</sup> Según un informe de Médicos Mundi, Prosalus y Médicos del Mundo (2014), la medida no está orientada a resolver una situación crítica de carácter coyuntural en el contexto de crisis, ya que propone medidas estructurales. Las medidas propuestas en el Real decreto-ley suponen, por el contrario, una apuesta por un cambio de modelo sanitario, de uno basado en la universalidad hacia otro modelo basado en el aseguramiento, y asentado en una lógica de contribución y titularidad (2014: 77). Los aspectos más polémicos de esta medida son la exclusión de “las personas inmigrantes en situación irregular de la atención normalizada” y la introducción “de una serie de medidas –entre ellas el copago– que hacen que la carga financiera se desplace de la comunidad solidaria a la persona enferma”, introduciendo así una suerte de impuesto sanitario (Médicos Mundi, Prosalus y Médicos del Mundo, 2014: 77), con carácter regresivo, y contrario al principio de gratuidad y universalidad.

de decisiones y en el diseño e implementación de políticas públicas. La puesta en marcha de estas medidas, no obstante y a pesar de las alabanzas y los ánimos constantes a profundizar en ellas por partes de las instituciones internacionales que las han inspirado<sup>9</sup>, no parece estar dando los frutos esperados ni siquiera desde esa otra perspectiva que vincula el desarrollo con la idea de crecimiento económico. La recuperación económica esperada no acaba de llegar, la deuda continúa creciendo –y las perspectivas apuntan que seguirá haciéndolo–<sup>10</sup>, la cifra de desempleo no paró de aumentar hasta alcanzar, a finales de 2013, al 26% de la población activa<sup>11</sup>, ello a pesar del deterioro en las condiciones laborales que han supuesto las transformaciones en el mercado laboral (Álvarez, 2014), y de que el crecimiento del PIB, negativo en 2012 y en los dos primeros trimestres de 2013, alcanzara el 0,1% en el tercer trimestre de 2013 y el 0,3% en el último trimestre del mismo año<sup>12</sup>.

Tampoco parece, dados los citados efectos en la noción de desarrollo y en la garantía de los derechos, que la receta aplicada en el actual ciclo político sea la más recomendable desde la necesaria perspectiva de la gobernanza global. La actuación en materia sanitaria parece un evidente ejemplo de cómo un recorte en las políticas públicas puede generar

<sup>9</sup> Recientemente el FMI ha saludado positivamente las medidas tomadas en países como España, donde los planes de ajuste, a pesar de su dureza, han conseguido mantener un carácter progresivo, ya que el grueso del ajuste ha sido soportado por los estratos mejor situados, aunque una parte importante ha sido soportada también por las rentas más bajas: Fernández, A. (2014): “La desigualdad, el nuevo caballo de batalla del FMI”, *elEconomista.es*, 18/03/2014, <http://www.economista.es/economia/noticias/5624197/03/14/La-desigualdad-el-nuevo-caballo-de-batalla-del-FMI.html#Kku8kdABoufDn0w> No obstante, y también como señala el FMI, la desigualdad ha aumentado considerablemente en todos los países de la UE en los que se han impulsado “procesos de consolidación fiscal” como consecuencia de esta, lo que estaría reflejado en la intensidad de este aumento desde que se iniciaran dichos procesos. Entre todos los países de la UE, es en España donde la desigualdad ha aumentado de manera más acusada (IMF, 2014). Véase al respecto Mars, A.: “España sufre el mayor aumento de la brecha social en Europa por la crisis”, *El País*, 13/03/2014, [http://economia.elpais.com/economia/2014/03/13/actualidad/1394732075\\_347846.html](http://economia.elpais.com/economia/2014/03/13/actualidad/1394732075_347846.html)

<sup>10</sup> Mars, A.: “La deuda engorda 18.000 millones en un mes y suma el 95% del PIB”, *El País*, 18/03/2010, [http://elpais.com/m/economia/2014/03/17/actualidad/1395050058\\_140377.html](http://elpais.com/m/economia/2014/03/17/actualidad/1395050058_140377.html)

<sup>11</sup> Según datos del INE, en febrero de 2014, por primera vez desde que iniciara la crisis, se registró un descenso en el número de desempleados en 1.949, lo que supone un descenso del 0,04% y sitúa la cifra de paro registrado en 4.812.486 personas. Para más información véase SEPE (2014).

<sup>12</sup> Datos del Banco de España, disponibles en [http://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/BoletinEstadistico/14/Fich/be\\_febrero2014\\_es.pdf](http://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/BoletinEstadistico/14/Fich/be_febrero2014_es.pdf)

un riesgo social y económico para el conjunto de la sociedad, además de un atentado a los derechos humanos. No es esta, sin embargo, la única medida que debilita la protección de los derechos humanos en España, sino que es el conjunto de las medidas de austeridad y de recortes en los presupuestos sociales, sanitarios y educativos el que, en opinión del Comisionado de Derechos Humanos del Consejo de Europa, supone una amenaza para los derechos humanos, al tiempo que socava la igualdad de oportunidades, con especial incidencia en los colectivos más desfavorecidos<sup>13</sup>.

### 3. DEBILITAMIENTO DE LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN: LA RUPTURA DEL CONSENSO

La política de cooperación, su nacimiento y posterior evolución, aunque jalonada por momentos difíciles, ha sido escenario de un constante diálogo político y social, generador de encuentros y desencuentros entre sus actores, pero en el que se había logrado integrar una visión común de la política de cooperación compartida por los actores sociales y políticos, al menos en sus elementos discursivos esenciales –concepción del desarrollo, propósitos fundamentales de la política, participación de los actores, etc...-. Se trató, así pues, de elementos esenciales que se concretaron en forma de “hojas de ruta” para acercar progresivamente las prácticas políticas a dichos discursos.

Tras poco más de media legislatura, y en un contexto de extremada relevancia para la agenda internacional de desarrollo, asistimos a uno de los momentos más críticos para la política española de cooperación. Parece haberse roto el consenso social y político en torno a la importancia que aquella visión compartida del desarrollo ocupaba en el conjunto de las políticas españolas. Es la propia iniciativa del Gobierno orientada hacia el desmantelamiento de la política de cooperación la que empieza a resquebrajar los aspectos más básicos del consenso. Y es la progresiva reacción de los diferentes actores sociales y políticas ante dicha iniciativa política la que pone en evidencia la materialización de dicha ruptura. A profundizar en este proceso se dedica este epígrafe.

### Elementos esenciales en la construcción del consenso

Los años noventa fueron claves en la configuración del consenso social y político en torno a la política de cooperación. Fueron los años en los que el debate sobre la cooperación internacional se fue situando entre la opinión pública, la ciudadanía y el espacio parlamentario, y en los que algunas de las principales demandas pasaron a formar parte de la “hoja de ruta oficial” y reconocida por parte de todos los actores. Existen al menos dos jalones principales en el establecimiento consensuado de estos propósitos en forma de acuerdos suscritos por la totalidad de las fuerzas políticas con presencia parlamentaria a propuesta de los actores de la sociedad civil: el pacto por la Solidaridad (1995) y el Pacto de Estado contra la Pobreza (2007).

Desde el punto de vista institucional son fácilmente reconocibles en el recorrido de la política los principales hitos: creación del Consejo de Cooperación (1995), aprobación de la Ley de Cooperación (1998), creación de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y red denominación del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (2004), creación de la Dirección General de Planificación y Evaluación de políticas de Desarrollo (DGPOLDE) (2005), aprobación de la Ley de Gestión de la Deuda Externa (2006), reforma del estatuto de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) (2007) y derogación por reforma legislativa del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) (2010).

Desde la perspectiva de los contenidos políticos esenciales que han formado parte del consenso pueden considerarse esencialmente: i) el incremento progresivo de la cantidad de AOD en relación a la RNB –con el 0,7% como horizonte– como reconocimiento de que la política de cooperación debe ir “creciendo” como política pública en importancia y capacidades, así como en relación al resto de políticas del Estado; ii) adopción del marco normativo y de principios del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) –orientación de la AOD y focalización a países y sectores más empobrecidos, desvinculación de intereses comerciales, desaparición de la ayuda ligada, y todo el resto de la denominada agenda de calidad y de eficacia de la AOD–, como expresión del propósito de converger con el resto de países del sistema en la mejora del sistema nacional de cooperación, así como en la coordinación de las políticas; iii) adopción del enfoque de desarrollo humano y sostenible desarrollado por el PNUD –enfoque de desarrollo sostenible, enfoque basado en derechos humanos, fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil en un marco de fortalecimiento de las instituciones de gobernanza democrática–, como expresión de la apuesta por un enfoque de desarrollo comprensivo e integrado en sus dimensiones económica, ecológica y social que serviría de orientación para las estrate-

<sup>13</sup> El Comisionado de Derechos Humanos del Consejo de Europa elaboró un informe en el que alertaba de estos riesgos. El informe titulado *Report by Nils Muižnieks Commissioner for Human Rights of the Council of Europe Following his visit to Spain from 3 to 7 June 2013* puede consultarse aquí: <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2389885&SecMode=1&DocId=2077824&Usage=2>

gias nacionales y sectoriales de la cooperación española; y iv) adopción de la visión cosmopolita basada en la idea de gobernanza global y derechos de ciudadanía global, como principios orientadores de las estrategias diseñadas para el ámbito multilateral de la ayuda.

En el siguiente apartado se analiza cómo varios de estos elementos nucleares de la política de cooperación se han visto notablemente afectados ya desde finales de la legislatura anterior hasta quedar seriamente debilitados en el actual ciclo político. Aunque esta evolución es a día de hoy ampliamente compartida, sin embargo, el reconocimiento de la ruptura del consenso político y social en torno a la política de cooperación no ha sido claro ni explícito por diversas razones que apuntamos en el último apartado del epígrafe.

### Principales transformaciones de la política de cooperación en el actual ciclo “reformista”

Como se ha venido señalando en trabajos anteriores se observa una transformación profunda de la política de cooperación que ha tenido como resultado el debilitamiento de la política española de cooperación que ha derivado en el actual proceso de desmantelamiento (Martínez y Martínez, 2011; 2012a; 2012b). Este juicio se basa en el análisis de diferentes elementos, entre los que destacan: el abrupto descenso de la AOD; el giro discursivo y el cambio en la concepción de la idea de desarrollo; la insuficiente estructura del sistema de cooperación; y la restricción del tradicional diálogo social y político sobre el que se ha construido la política de cooperación en las últimas décadas.

Con diferentes ritmos y en reacción a diferentes acontecimientos y modificaciones, cada vez son más los análisis que apuntan un reconocimiento generalizado de que la deriva actual de la cooperación española la conduce al desmantelamiento (Martínez y Martínez, 2011; 2012a; 2012b; Sanahuja, 2013; Larrú, 2013; Gómez Gil, 2013)<sup>14</sup>. Son varios los elementos que apuntan a este juicio y son también

<sup>14</sup> También varias organizaciones de la sociedad civil han denunciado públicamente el desmantelamiento de la política de cooperación. Recientemente, ante los últimos datos publicados por el CAD de la OCDE que sitúan la AOD española en el 0,16% de la RNB en el año 2013, la Coordinadora de ONGD-España y la Plataforma 2015 y más han señalado la consolidación de este desmantelamiento. Véase al respecto la nota de prensa de la Coordinadora: “España, de nuevo, a la cola mundial en cooperación”. Disponible en: <http://www.congde.org/contenidos/espana-de-nuevo-a-la-cola-mundial-en-cooperacion.html> y la nota de prensa de la Plataforma 2015 y más, “España, uno de los países menos comprometidos con el desarrollo”. Disponible en: <http://www.2015ymas.org/comunicacion/notas-de-prensa/sala-de-prensa/2014/450/espana-uno-de-los-paises-menos-comprometidos-con-el-desarrollo/#.UOV9mNcvB8c>

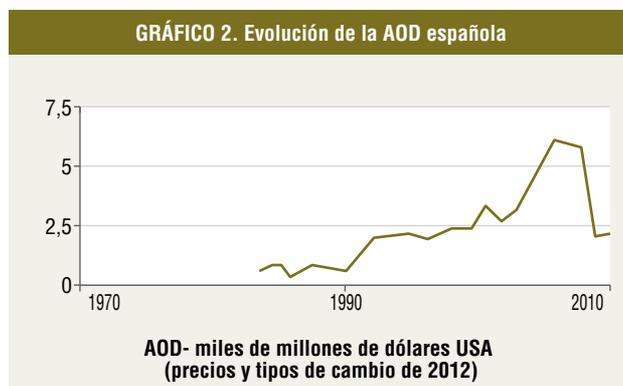
diferentes los que resaltan cada uno de los actores y autores, pero seguramente es la combinación de todos ellos –de aspectos cuantitativos, discursivos y estructurales– lo que permite hablar legítimamente de desmantelamiento y cuestionar muy seriamente la reversibilidad de esta situación. Es precisamente el repliegue en cada uno de estos ámbitos, en la manera en la que en torno a ellos se han tomado las decisiones y en la dimensión de las transformaciones en cada uno de ellos, lo que contribuye en gran medida a explicar cómo la idea de que la política de cooperación actual se ha alejado de la hoja de ruta consensuada va cobrando fuerza.

### Ruptura del consenso sobre el crecimiento de la política: el desplome de los recursos

Poco antes de que estas páginas entraran en imprenta el CAD publicaba los datos preliminares del año 2013 que certifican la consolidación del desplome de la AOD española. El volumen de la ayuda –1.851 millones de euros, y el 0,16% de la RNB– se sitúa en niveles de otras épocas en los que el país aún no era considerado como donante y su política de cooperación era aún incipiente.



Fuente: CAD/OCDE.



Fuente: CAD/OCDE.

Es preciso recordar que una parte muy elevada de este volumen de AOD corresponde tanto a las contribuciones obligatorias al presupuesto de desarrollo de la Unión Europea como a las contribuciones obligatorias a organizaciones financieras internacionales. A falta de los datos desagregados para el año 2013, y si tomamos el dato de las contribuciones obligatorias del año anterior, obtendríamos que el 43,5% de la AOD española en 2013 tiene ese carácter obligatorio. Si a ello añadimos los capítulos de gasto de personal y de gastos corrientes, bienes y suministros de la AECID, es decir, gasto no opcional, la cifra del componente de obligatoriedad de la AOD española en 2015 se sitúa muy cerca del 50%<sup>15</sup>. El componente obligatorio de esta AOD pone de manifiesto que el esfuerzo realizado, la AOD que verdaderamente el Gobierno decide destinar voluntariamente a promover el desarrollo, adquiere una dimensión insignificante en el conjunto del gasto –un 0,09% de la RNB–, revelando la falta absoluta de priorización de la política de cooperación.

#### Ruptura del consenso sobre el objetivo de la política: la reconstrucción de un discurso que se aleja del desarrollo

El descenso de la AOD española se ha acompañado de un evidente giro discursivo articulado, fundamentalmente, en dos ejes. El primero, con más carga simbólica que estratégica y de carácter más novedoso, ya fue apuntado en el epígrafe anterior. Se trata del argumento –falso y equivocado– orientado a la generación de una idea de confrontación –al calor de la crisis y el empobrecimiento de la población española– entre los derechos y bienestar de la ciudadanía de “aquí” y los de la ciudadanía sin estatuto legal de residencia en el país.

El segundo eje en el que se apoya el giro discursivo, más antiguo y con más carga estratégica que el anterior, apunta a la recuperación del interés instrumental de la política de cooperación para el logro de objetivos e intereses de otras políticas, especialmente de aquellas de naturaleza económica que se sitúan en el centro de la estrategia de recuperación en el contexto de crisis: políticas e instrumentos comerciales y financieros y de internacionalización de la empresa. En definitiva, un viejo discurso –aunque parcialmente coincidente con el debate actualmente existente en el seno del CAD sobre la revisión del concepto de AOD<sup>16</sup>– influenciado

por la doctrina “realista” que lleva a entender la relevancia de la AOD en la medida que es capaz de ser instrumental para otros intereses vinculados con las políticas “duras”: principalmente las de fomento de las exportaciones y las de reducción del déficit público.

En definitiva, si en los últimos años el giro discursivo hacia una visión cosmopolita basada en la idea de gobernanza global y derechos de ciudadanía global había logrado aglutinar un creciente consenso social y político –y había sido a su vez resultado de este– al tiempo que una mayor convergencia con la doctrina internacional sobre desarrollo, puede afirmarse que el actual giro discursivo, y la visión de desarrollo que encierra, además de alejarse de la agenda internacional de desarrollo, está siendo uno de los terrenos en los que se evidencia de manera más clara la ruptura del consenso social y político.

#### Ruptura del consenso sobre fortalecimiento institucional: improvisación y debilitamiento político

Tras unos primeros titubeos del gobierno entrante en noviembre de 2011, el diseño institucional de la política de cooperación se ve significativamente alterado. Sin entrar a valorar en profundidad todos y cada uno de los cambios en el organigrama de la cooperación española, se pueden destacar algunos de los más relevantes.

El Real decreto 342/2012, aprobado a los pocos meses de producirse el cambio de gobierno en España, desarrolla la nueva estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. Este real decreto dibuja el nuevo organigrama, en el que se suprime la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional para volver a integrarse en la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI) (BOE, 11/02/2002)<sup>17</sup>. Se volvía así, desde el punto de vista orgánico, a situación previa al año 2004 –año en el que la cooperación recibió un tratamiento diferenciado y empezó a tener consideración de política pública diferenciada–, cuando la política de cooperación aún no tenía una voz propia en el Comité de Dirección del Ministerio, para volver a aglutinar los asuntos de cooperación internacional para el desarrollo y la agenda española en Iberoamérica en la misma Secretaría de Estado. Ahora, además, junto a estos dos ámbitos, esta Secretaría de Estado también queda encargada de coordinar la acción cultural exterior.

---

cómo computan los préstamos en la ayuda oficial para el desarrollo” del presente anuario.

<sup>15</sup> Los datos sobre las contribuciones obligatorias de la AOD española han sido obtenidas del volcado de AOD de la SGCID relativo al año 2012. Disponible en: <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Paginas/Cooperacion/Seguimiento.aspx>. Los datos sobre la composición del gasto en la AECID han sido obtenidos de los Presupuestos Generales del Estado 2013.

<sup>16</sup> Véase al respecto el artículo “Un asunto de especial interés:

<sup>17</sup> El texto del Real decreto 342/2012, de 10 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación puede encontrarse aquí: <http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2012-2078>

En el nuevo organigrama de la SECIPI desaparece la Dirección General de Planificación y Evaluación de la Política de Desarrollo (DGPOLDE), que había sido creada en 2005<sup>18</sup> con la intención de aumentar las capacidades en materia de planificación y evaluación, así como de diferenciar los ámbitos de planificación y evaluación con el de la gestión. De esta manera, además de tratar de dotar de una mirada más estratégica a la cooperación española, la creación de esta dirección general suponía un mayor impulso político.

Si la integración de la política de cooperación con la política para Iberoamérica o la acción cultural en el exterior deben entenderse como una pérdida de peso evidente de la política de cooperación dentro del organigrama del Ministerio, lo cierto es que la inmediatamente posterior creación de la Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SGCID), a través del Real decreto 2/2012, evidencia, además de cierta improvisación en el diseño, cierto reconocimiento de que la política de cooperación no podía ya despacharse como un tema menor.

En la misma línea, la AECID ha sufrido un importantísimo debilitamiento. Este hecho es especialmente significativo, ya que se trata del órgano de la cooperación española en el que han residido las principales capacidades y es, de hecho, el único ente ejecutor de la política española de cooperación especializado en materia de desarrollo. En tan solo cuatro años la AECID ha pasado de gestionar una AOD de 850,6 millones de euros, en el año 2011, a contar con un presupuesto de 224,9 millones de euros en 2014. Este descenso no obedece exclusivamente a los recortes en el conjunto de la cooperación española, sino que indica una ampliada pérdida de peso en la gestión. Si en el año 2011 la cifra gestionada por la AECID representó el 31,65% de la AOD española, lo presupuestado en el año 2014 tan solo supone el 12,94% de la AOD española (MAEC, 2012; 2014). Esta pérdida de peso del principal órgano de gestión de la cooperación española no responde, al menos no en su totalidad, a una decisión estratégica de la cooperación española. En realidad, el hecho seguramente es más grave, y se explica por la ausencia de capacidad de orientar los recursos de manera estratégica en un presupuesto que, por exiguo, está comprometido en un amplísimo porcentaje con las contribuciones de carácter obligatorio a los organismos internacionales.

Otro indicador de la pérdida de peso de la cooperación y de la perspectiva de desarrollo en el conjunto de la acción del Gobierno es la desaparición de dos órganos como la comisión Delegada para la Cooperación al Desarrollo y la Conferencia Sectorial de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Ambos órganos eran de extrema relevancia, al

menos en su diseño inicial, para incorporar la noción, los principios y objetivos de desarrollo en el conjunto de la administración, tanto en la AGE, como en la autonómica y local.

La supresión de la comisión Delegada, a través del Real decreto 1886/2011, fue una de las primeras decisiones adoptadas en relación a la cooperación internacional por el actual gobierno. Esta comisión, a pesar de ser concebida como el principal espacio político de promoción de la coherencia de políticas para el desarrollo, fue suprimida sin el debido diálogo, y menos consenso, ni en el Consejo de Cooperación ni en las comisiones parlamentarias de cooperación internacional para el desarrollo. Tampoco había sido cuestionada en el informe de la subcomisión para el estudio de las perspectivas de la cooperación internacional para el desarrollo española, elaborado por esta subcomisión creada a propuesta de la comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo del Congreso de los Diputados. Este documento fue considerado tanto por el gobierno saliente como por el entrante como un documento de consenso que daría continuidad a las grandes líneas de la política de cooperación desarrolladas por el anterior gobierno.

Más reciente ha sido la supresión de la Conferencia Sectorial, mecanismo ampliamente demandado por los actores de la cooperación descentralizada (Hombrados, 2008: 80; Martínez y Sanahuja, 2009: 135) ante la inexistencia de un órgano de carácter político dedicado al análisis y debate de la política de cooperación de los gobiernos autonómicos y locales, y la imposibilidad de hacerlo, dada su naturaleza, en órganos como la comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo (CICD). La Conferencia Sectorial apenas ha podido cumplir con las funciones para las que fue creada debido al poco recorrido que ha tenido y al limitado papel que se le ha concedido en sus pocos años de existencia. Creada en el año 2010, desde que se produjera el cambio de gobierno a finales de 2011, tan solo ha sido convocada en una ocasión, en octubre de 2013, en la que se decidió la supresión de este órgano para “dar cumplimiento al mandato de racionalización del sector público” ante la duplicidad de funciones respecto a la CICD<sup>19</sup>. Si la creación de la Conferencia Sectorial respondió a una larga demanda y al consenso entre actores de diferente ámbito territorial, su supresión no parece haber respondido a la regla del consenso y ha carecido del debido diálogo político y social. Es especialmente llamativo el hecho de que la supresión de la Conferencia Sectorial no se haya discutido en el Consejo de Cooperación ni en las comisiones de cooperación del Congreso y el Senado.

<sup>18</sup> A través del Real decreto 755/2005, de 24 de junio de 2005.

<sup>19</sup> Europa Press: “Exteriores suprime la Conferencia Sectorial de Cooperación por duplicidad con la comisión Interterritorial”, 23/10/2013.

La supresión parece explicarse, así pues, por la reforma de la administración pública inspirada por la citada Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que poco tiene que ver con la búsqueda de la eficacia y coherencia de la política de cooperación.

Se pueden sacar, en definitiva, varias conclusiones sobre el cambio en el modelo institucional y la manera en la que está siendo llevado a cabo. Algunas de las más evidentes apuntan a la pérdida de peso político de la cooperación española como resultado de su nuevo organigrama institucional y a cómo esta pérdida ha afectado a elementos nucleares de la política de cooperación —el debilitamiento de la AECID es, con toda probabilidad, el más relevante de ellos—, alguno de los cuales había sido el resultado del consenso entre diferentes actores sociales y políticos.

### **El lógico resultado: la ruptura del consenso sobre el desarrollo**

Todos los elementos descritos, y otros muchos también de enorme relevancia, habían vertebrado el consenso social y político en torno a la política de cooperación en el Pacto de Estado contra la Pobreza, en el año 2007.

El Pacto de Estado fue firmado en diciembre de 2007 por todos los grupos políticos con representación parlamentaria<sup>20</sup> y la Coordinadora de ONGD-España. Este pacto se afirma en, y es posibilitado por, la existencia, en el marco de la agenda del milenio, de un “fuerte elemento de consenso político y social, tal y como se deduce de la voluntad general de la ciudadanía por mantener una política de solidaridad activa hacia los países empobrecidos”<sup>21</sup>.

Es, tal y como recalca el Pacto de Estado, la existencia de un consenso social y político la que ha favorecido la construcción de una política pública de cooperación para el desarrollo. El objetivo del Pacto de Estado es, precisamente, sellar el consenso alrededor de una profundización y mejora de la política de cooperación en respuesta a los crecientes desafíos del desarrollo, más allá de un determinado ciclo electoral o político. Para ello, con la vista puesta en el medio y largo plazo, el pacto fijaba una serie de orientaciones políticas vinculadas con el cumplimiento de los compromisos internacionales, con el modelo de desarrollo a promover, con la

participación de la sociedad civil en todo el ciclo de la política de cooperación, con la desvinculación de la política de cooperación respecto a otras políticas o intereses (comerciales, económicos o políticos), con el avance hacia la coherencia de políticas con el desarrollo, y con la reforma institucional del sistema de cooperación con el objetivo de aumentar sus capacidades estratégicas y de gestión. Entre otras orientaciones políticas, el pacto también recogía el compromiso de reforzar el liderazgo de la comisión de Cooperación del Congreso de los Diputados, del Consejo de Cooperación y de la comisión Interterritorial como ámbitos de negociación y de consenso de la política de cooperación española.

Asimismo, el pacto recogía algunas medidas concretas de gestión en ámbitos como la AOD —comprometía llegar al 0,7% de la RNB antes de 2012, dedicación de al menos un 20% de la AOD a servicios sociales básicos y al menos el 25% a los países menos adelantados (PMA) o la desvinculación de la AOD, entre otras medidas—, la deuda o el comercio.

Por último, el Pacto de Estado fijaba una serie de iniciativas legislativas sobre responsabilidad social corporativa para las empresas que actúen en cooperación, sobre la reforma del FAD y del CESCE, sobre la ley general de subvenciones, sobre el mecenazgo, sobre la reforma de la AECID y sobre la puesta en marcha de un intergrupo parlamentario para avanzar en la reflexión y el análisis sobre la coherencia de políticas, entre otra serie de iniciativas legislativas.

La Coordinadora de ONGD-España, impulsora y firmante del Pacto de Estado, realizó cinco años después su firma un análisis de su grado de cumplimiento (Coordinadora, 2013). Aunque el análisis apunta la existencia de una minoría de avances frente a una mayoría de incumplimientos, valora la propia existencia del pacto como muy positiva. El pacto, afirma en su informe, se había convertido en “una herramienta útil, mientras ha posibilitado alcanzar a partir de ella consensos ambiciosos que planteaban retos y oportunidades de mejora para la política de cooperación en su dimensión estratégica”. El mismo análisis señala, no obstante, que esto se produjo durante los tres primeros años de vigencia del pacto, hasta el año 2010 (Coordinadora, 2013: 1). Desde el año 2011, continúa apuntando el análisis, se produce un claro deterioro en esta idea de consenso al pasar el espacio parlamentario a un plano secundario (Coordinadora, 2013: 1). Este se agrava a partir del cambio de gobierno, cuando el debate sobre la política de cooperación en las comisiones de cooperación del Congreso y del Senado comienza a verse limitado y a perder cualquier influencia anterior en la toma de decisiones en el marco de la política de cooperación (Coordinadora, 2013: 1).

Así pues, a pesar de la pertinencia y utilidad de este pacto, además de haber sido ampliamente incumplido —solo dos de sus 32 compromisos han sido logrados según el

<sup>20</sup> Partido Socialista Obrero Español, Partido Popular, Izquierda Unida, Convergencia i Unió, Esquerra Republicana de Catalunya, Partido Nacionalista Vasco, Coalición Canaria, Iniciativa per Catalunya Verds, Bloque Nacionalista Galego, Chunta Aragonesista, Eusko Alkartasuna, Nafarroa Bai.

<sup>21</sup> El documento del Pacto de Estado puede consultarse en <http://www.congde.org/contenidos/pacto-de-estado-contra-la-pobreza.html>

informe de Coordinadora (2013: 1)– parece haber perdido importancia como espacio de consenso. Lo cierto es que en los últimos años se han visto quebrados algunos de los elementos más importantes sobre los que se asentaba el consenso social y político que permitió la construcción del Pacto de Estado contra la Pobreza.

### La dimensión de la planificación: vislumbrando la ruptura

En el diario de sesiones del Congreso de los Diputados consta cómo los propios diputados y diputadas de la comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo se preguntan por los motivos por los que el *Plan anual de cooperación internacional* (PACI) 2012 pasa por la cámara sin el habitual grado de consenso o unanimidad con que solía ser aprobado con anterioridad<sup>22</sup>. Más allá de consideraciones acerca del escaso tiempo transcurrido para discutir la enmiendas y acerca del carácter “transitorio” entre dos planes directores de la política con que se presenta el PACI 2012, lo cierto es que en solo seis meses de legislatura, en el Parlamento ya se vislumbraba el alejamiento de la política de cooperación de algunos de los contenidos nucleares del consenso. En lugar de realizar un PACI del final del periodo estratégico 2009-2012 correspondiente al plan director, el PACI se presenta desvinculado de toda consideración estratégica por su carácter transitorio. Es el principio de la desvinculación que la política de cooperación comienza a presentar respecto de la evolución anterior. Previamente, el secretario de Estado había presentado los PGE 2012 en el Congreso con el primer descenso en términos absolutos y relativos de la historia de la AOD española, justificándolo en una motivación: el recorte generalizado de la AGE para alcanzar las cifras de reducción del déficit acordadas con la UE<sup>23</sup>.

En ese primer debate de legislatura ya destaca la agresividad con que el Gobierno y su grupo parlamentario juzgan la gestión de la AOD del periodo anterior, salpicando acusaciones de despilfarro, falta de seguimiento, gastos sueltos, concesiones ilegales, entre otras observaciones. La ausencia, en ese momento, de evaluaciones sólidas del periodo de gestión anterior llevan a la conclusión de que esta ofensiva discursiva no se basa en un análisis riguroso de los problemas derivados de la gestión anterior. Por el contrario, pudiera pensarse que están más orientados a legitimar

<sup>22</sup> Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo, año 2012, nº 125, 14 de junio de 2012.

<sup>23</sup> Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo, año 2012, nº 66, 16 de abril de 2012.

el recorte que se está presupuestando. No obstante, a casi ninguno de los grupos parlamentarios se les escapa que con los PGE 2012 se abandona el plan para alcanzar el 0,7% (no solamente el compromiso para un año determinado, sino el plan de incremento), aunque el Gobierno siga manteniendo el discurso y el horizonte con dicho objetivo, supeditado al comportamiento macroeconómico.

El 25 de abril de 2012 se aprueba una proposición no de ley por unanimidad que insta al Gobierno a que cada Ministerio implicado en la AOD informe anualmente a la comisión de Cooperación de sus ejecuciones presupuestarias en esta materia. Se trata de un acuerdo conjunto de los partidos tras una propuesta inicial de que la AOD fuera ejecutada y gestionada de forma exclusiva por el MAEC. En la exposición de motivos y en el debate los diputados vislumbran un desplazamiento de la dirección y la gestión de la política de cooperación hacia Economía en detrimento de la dirección de Exteriores<sup>24</sup>.

Esta ruptura del consenso político entre las fuerzas parlamentarias llamó más la atención porque los actores sociales no habían interpretado de igual forma la propuesta de PACI 2012 publicada por el Gobierno. En su informe del 17 de mayo previo al debate parlamentario<sup>25</sup>, el consejo demanda concreción y transparencia al PACI 2012, pero no recoge ninguna advertencia respecto de la desvinculación estratégica ni realiza un cuestionamiento serio al pronunciado descenso presupuestario, más allá de explicitar su inquietud, puesto que considera y así solicita que el PACI debería “hacer referencia al desarrollo y la consolidación de los procesos de fortalecimiento y reforma de la política española de desarrollo, que están recogidos en varios documentos y que forman parte de la declaración realizada por el Congreso a través del informe de la subcomisión aprobado en septiembre 2011 con consenso entre los partidos”.

Mientras en el Parlamento se vuelve a escenificar la ruptura con motivo de los debates por el plan director 2013-2016, las advertencias y las sospechas respecto del alejamiento que la política del Gobierno muestra de los elementos sustanciales del consenso pasa ya a ser una preocupación de las organizaciones sociales, como expresan en la explicación, de voto particular<sup>26</sup> que emiten con motivo del

<sup>24</sup> Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo, año 2012, nº 85, 25 de abril de 2012.

<sup>25</sup> Informe sobre la Propuesta de Plan anual de cooperación internacional 2012, emitido por el Pleno del Consejo de Cooperación al Desarrollo, 17 de mayo de 2012. Disponible en: <http://www.consejocooperacion.es/wp-content/uploads/2013/12/Informe-Consejo-PACI-2012.pdf>

<sup>26</sup> Explicación del voto emitido por la Coordinadora de ONGD-

informe que el consejo de Cooperación elabora sobre el plan director 2013-2016. En dicha explicación, la parte social del consejo –con las únicas excepciones de la CEOE y CEPES– reconoce que la valoración que el consejo ha realizado sobre el plan director 2013-2016 debería ser más crítica, dada la evidente primacía que los intereses exportadores y económicos tendrán sobre los propios de la política de cooperación según se recoge en el plan. Igualmente se señalan con preocupación el descenso presupuestario y el errado enfoque asumido en materia de coherencia de políticas con el desarrollo.

Aunque estas preocupaciones no fueron motivo de ruptura al no impedir aprobar un informe en el ámbito del consejo, sí parecía una advertencia clara de los principales riesgos que se observaban ya en la deriva de la política de cooperación. Las organizaciones sociales empiezan a encontrar cada vez más dificultades para resolver adecuadamente la situación que se les plantea; por un lado, queriendo atender las formalidades que exige un espacio formal de consulta como el consejo que les exige participar de modulaciones y negociaciones en los discursos y, por otro, precisando elevar el tono de la crítica y la protesta por el abandono progresivo de la denominada hoja de ruta consensuada de la política pública de cooperación. Lo cierto es que en el propio ámbito de las organizaciones sociales, en un contexto muy difícil marcado por el derrumbe presupuestario, la creciente irrelevancia de los criterios de desarrollo en el devenir político y el alejamiento progresivo del consenso, emergen también serias discrepancias respecto del diagnóstico de la situación.

### La “contrarreforma” del FONPRODE: la ruptura se evidencia

Durante el año 2013 el Gobierno comienza a dar muestras de las dificultades que entraña el mantenimiento de un discurso comprometido con las políticas de desarrollo con el desmantelamiento y la orientación hacia intereses comerciales de la política de ayuda que está progresivamente llevando a cabo. En abril de 2013 el secretario general de Cooperación Internacional para el Desarrollo anunciaba en

la comisión de Cooperación del Congreso de los Diputados la intención del Gobierno de revisar algunos elementos del marco normativo de la cooperación española. La revisión, no obstante, afirmaba el secretario general, “no se va a hacer ni se va a abrir mientras no exista la seguridad de que hay un consenso primero sobre la necesidad y segundo sobre dónde avanzamos (...) solo se hará si es necesario y si existe ese consenso”<sup>27</sup>.

Este compromiso con la idea de consenso en relación a las modificaciones legislativas claramente expresado por el secretario general se ve seriamente cuestionado por parte del secretario general tan solo un mes después, en comparecencia en la misma comisión. Ante una pregunta del grupo parlamentario de Convergencia i Unió en la que se apelaba a la idea del consenso ante la posibilidad de realizar cambios legislativos en el fondo de promoción del desarrollo (FONPRODE), la respuesta del secretario general afirmaba que, en clara referencia al consenso, “no hay que sacralizar nada. Hay que revisarlo y estudiar lo que se puede hacer”<sup>28</sup>. A la vista de lo sucedido con la reforma legal del FONPRODE, aquellas palabras parecían una advertencia.

En efecto, el Gobierno utiliza a finales de 2013 la peor de las técnicas legislativas para reformar legalmente el funcionamiento del FONPRODE introduciendo dicha reforma mediante una enmienda de su grupo parlamentario a un proyecto de ley sobre cobertura del riesgo para la internacionalización. Es decir, que la reforma no entra en el Congreso en forma de anteproyecto, sino como disposición adicional a una ley que se tramita en la comisión de Economía –no en la de Cooperación al Desarrollo–, con la que no tiene ninguna relación. De esta forma el Gobierno evita el debate en la comisión del Congreso e incumple el mandato –y el compromiso– de que cualquier modificación legislativa en materia de cooperación debería ser debatida e informada en el Consejo de Cooperación previamente a su trámite legislativo. Hasta que el Senado recibe para su tramitación la reforma ya aprobada en la comisión de Economía del Congreso y la publica<sup>29</sup>, los actores del sistema de cooperación desconocían por completo la propuesta de reforma.

Inmediatamente la totalidad de los miembros de la parte social del consejo y de los expertos –a excepción de uno

---

España, Entreculturas, Intermón Oxfam, Prosalus, Solidaridad Internacional, Unión General de Trabajadores-UGT, Comisiones Obreras-CCOO y Federación de Derechos humanos en la votación del Informe del Consejo de Cooperación al Desarrollo sobre el borrador del IV Plan director de la cooperación española (2013-2016). Consejo de Cooperación al Desarrollo. 19 de noviembre de 2012. Disponible en <http://www.consejocooperacion.es/wp-content/uploads/2013/12/Explicacio%CC%81n-de-voto-Informe-PD-19.11.2012.pdf>

<sup>27</sup> Cortes Generales, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo, miércoles 17 de abril de 2013. Disponible en: <http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso>

<sup>28</sup> Cortes Generales, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo, martes 21 de mayo de 2013. Disponible en: <http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso>

<sup>29</sup> BOE, Senado, núm.. 292 del 30 de diciembre de 2013.

solo— escriben una carta al secretario general instándole a retirar esa reforma y a iniciar mediante trámite legislativo propio la reforma del principal instrumento de la cooperación española, por volumen de recursos y por variedad de aplicaciones y operaciones que realiza. De igual forma, la totalidad de los partidos políticos con presencia parlamentaria realizan idéntica petición, en su caso mediante la introducción de enmiendas de supresión durante el debate en la Cámara Alta. El Gobierno, lejos de atender estas peticiones, afirma que la reforma es de carácter puramente técnico y que está sostenida en informes jurídicos y en evaluaciones realizadas con carácter interministerial desde hace meses. Hasta la fecha de hoy, a pesar de que se han solicitado formalmente en el Consejo de Cooperación, no hay evidencias de la existencia de dichos informes ni evaluaciones.

A la luz del contenido de la reforma parece evidente que esta ha sido elaborada fundamentalmente por Economía y que Exteriores y Cooperación apenas han podido más que asumirla, tratando de evitar que las consecuencias de la misma encendieran un debate entre los actores de la cooperación que pudieran impedir la reforma. Eligió finalmente que esta fuese aprobada exclusivamente con los votos de sus mayorías absolutas en ambas cámaras. Ni siquiera la convocatoria de una rueda de prensa conjunta por parte de todos los grupos en el Senado denunciando la reforma en su forma y en su fondo consiguió detenerla.

Si la forma en la que se ha producido la reforma ha evidenciado la ruptura del consenso y los compromisos asumidos, el contexto de la reforma también se orienta en esa dirección<sup>30</sup>. En pocas palabras, la reforma orienta el principal instrumento de la cooperación española hacia intereses de internacionalización. Particularmente en lo que se refiere a su parte reembolsable —y por lo tanto no generadora de déficit público—, la “contrarreforma” suprime la desvinculación que tenía el instrumento de la política de internacionalización, y entrega su gestión a COFIDES, sin experiencia ninguna en materia de promoción del desarrollo y dedicada exclusivamente a apoyar la política de internacionalización. A pesar de las evidencias, miembros del Gobierno responsables de la política de cooperación han seguido negando esto y reiteran el carácter leve, técnico y puntual de la reforma para facilitar la ejecución de sus fondos. Obviando que si dichos fondos no

habían sido completamente ejecutados en los últimos años, no ha sido por falta de expedientes y propuestas aptas para ser financiadas en el marco de las acciones de promoción del desarrollo, sino porque estas no alcanzaban los requisitos de rentabilidad financiera que Economía imponía.

Se trata de una interpretación, la ofrecida por los responsables gubernamentales de Cooperación, que contrasta con la propia lectura de la reforma desde sus colegas de Economía, desde donde entienden que “también forma parte este [FONPRODE] de la mejora de la internacionalización de la economía”<sup>31</sup>.

Parece lógico que la financiación de inversiones para la promoción del desarrollo en países empobrecidos y en tejidos económicos débiles no proporcionen grandes rentabilidades financieras, incluso a veces puede parecer milagroso que dichas inversiones puedan satisfacer los préstamos, los intereses y los beneficios de los vehículos intermediarios. Pero Economía impuso tal nivel de rentabilidad mínimo que impidió ejecutar la mayoría de estos expedientes. Además consiguió que en el PGE 2013 desapareciera la parte no reembolsable del FONPRODE, con lo que el bloqueo del instrumento era prácticamente completo. A Exteriores solo le quedaba aceptar la reforma que Economía le imponería, con la promesa de que el desbloqueo del instrumento permitiría a los responsables de cooperación recuperar algo las exiguas cifras de AOD que después de dos años de legislatura ya casi no pueden descender más.

La política española de cooperación terminaba así su desmantelamiento para convertirse principalmente en una herramienta funcional a los intereses exportadores, comerciales y financieros. Se trata de una adopción acrítica y radical de algunos de los movimientos que en este sentido se aprecian en algunas de las políticas de los países donantes, como se analiza al inicio de este artículo, aunque en este caso acompañada de un derrumbe presupuestario sin precedentes. Esta adopción muestra su precipitación cuando tanto el CAD como otras instituciones internacionales tratan de abordar la redefinición de la AOD y sus formas de cómputo, al tiempo que buscan la forma de mantener los principios de la doctrina internacional respecto del carácter no ligado de las actuaciones y de la desvinculación de los intereses de los países donantes.

En resumen, en los últimos tiempos se han producido en el marco de la cooperación española evidencias ya no

<sup>30</sup> Al respecto y para ampliar argumentos pueden verse tanto el documento *Posicionamiento de la Plataforma 2015 y más y la Coordinadora de ONGD sobre la reforma del FONPRODE* del 27 de enero de 2014. Disponible en [http://2015ymas.org/comunicacion/comunicados/opinamos/2014/417/posicionamiento-de-la-plataforma-2015-y-mas-y-la-congde-sobre-la-reforma-del-fondo-para-la-promocion-del-desarrollo-fonprode/#.U05r5VV\\_s11](http://2015ymas.org/comunicacion/comunicados/opinamos/2014/417/posicionamiento-de-la-plataforma-2015-y-mas-y-la-congde-sobre-la-reforma-del-fondo-para-la-promocion-del-desarrollo-fonprode/#.U05r5VV_s11), como las numerosas apariciones en medios de comunicación durante su tramitación parlamentaria.

<sup>31</sup> El entrecomillado corresponde a la declaración literal de Sebastián González Vázquez, diputado del Grupo Popular, vocal de la comisión de Economía y Competitividad del Congreso, en el pleno del Congreso en el que se aprueba la reforma de FONPRODE. Véase al respecto la información disponible de la Sesión Plenaria nº182 del 10 de abril de 2014. Disponible en: <http://www.congreso.es>

solo de la ruptura del consenso, sino de la propia noción de consenso, y de su importancia vertebradora y de legitimación de la política de cooperación. La búsqueda de consenso ha dejado de ser, en muy poco tiempo, un elemento fundamental a la hora de incorporar transformaciones de hondo calado que impliquen cambios relevantes y que afecten al marco normativo y/o a aspectos fundamentales de la política de cooperación.

### El resultado inesperado: la ruptura del consenso social

Con más de media legislatura avanzada parece claro que se ha producido una ruptura provocada como resultado del desmantelamiento de la política de cooperación en el marco de la estrategia de respuesta a la crisis y recuperación económica. A medida que se iba cristalizando el desmantelamiento era más palpable el rechazo en diferentes espacios. Uno de ellos ha sido el ámbito político, concretamente en la esfera parlamentaria, que partió en el cambio de la legislatura de cierto consenso en torno al *Informe de la Subcomisión para el estudio de las perspectivas de la cooperación internacional para el desarrollo española* pero rápidamente transitó hacia la ruptura de consenso, como se evidenció en el debate parlamentario en torno al *Plan anual de cooperación internacional 2012*<sup>32</sup>, al plan director<sup>33</sup> y a la reforma de FONPRODE, como se analizó anteriormente. Otro ámbito en el que se evidenció la ruptura del consenso fue el social, especialmente en la esfera de las ONGD, fundamentalmente en torno al progresivo desmantelamiento y al incumplimiento del Pacto de Estado contra la Pobreza<sup>34</sup>. Un tercer ámbito en el que también se ha producido un alejamiento respecto a la idea de consenso, aunque seguramente en mucha menor medida que en los dos anteriores, es en la esfera institucional, concretamente en el marco del Consejo de Cooperación. El carácter fuertemente estructurado y formal de este espacio probablemente ha impedido hasta ahora que se escenifique con claridad la ruptura por las divergentes valoraciones que se tienen respecto de la política de cooperación, aunque sí se puede observar una cada vez más frecuente falta de apoyo por parte de algunos actores, especialmente de la

parte social del consejo, en cuestiones como la aprobación del plan director o la reciente reforma de FONPRODE.

En este sentido, parece relevante resaltar la importancia que los aspectos formales han tenido tradicionalmente en la consecución de consensos, lo que debería conducir a una profunda reflexión acerca de la naturaleza del consenso en la política de cooperación. Como se planteaba más arriba, el consenso ha sido relevante para lograr acuerdos comunes que pudieran representar, al menos sobre algunos elementos básicos, las diferentes sensibilidades en torno a la idea de desarrollo. Sin embargo, precisamente por el “peso” de lo formal, el consenso ha sido un resultado más aparente que real y basado en los procedimientos –marcos de financiación, procesos de participación instrumentales– y en el marco normativo, lo que ha impedido avanzar en la práctica hacia un sistema de cooperación ambicioso y con verdadera vocación de transformación.

Ahora bien, a pesar del calado de las reformas en el marco de la política de cooperación impulsados desde el cambio de legislatura, parecen existir diversas razones que explican el rezago en la cristalización de la ruptura del consenso.

Una de las primeras razones tiene que ver con la vinculación de los recortes presupuestarios en materia de cooperación con la crisis económica. La naturalización de “la crisis como forma de gobierno”, por un lado, y el hecho de que buena parte de los países estuvieran también recortando sus partidas de AOD<sup>35</sup>, por otro, reforzaban la idea de que el recorte de la AOD era la única opción posible. Así, especialmente en los primeros momentos de la crisis, esta opción parecía contar con cierto apoyo, o al menos comprensión, entre la comunidad de actores de la cooperación para el desarrollo. En buena medida esta comprensión era reforzada por una apuesta discursiva basada en la búsqueda de una mayor eficacia y racionalidad en el diseño y la gestión de la cooperación, sintetizada en la expresión ampliamente utilizada por los responsables de la cooperación española “hacer más con menos”. Sin embargo, el progresivo desplome de los recortes, sin parangón en ninguna otra de las políticas públicas, ha evidenciado que no se trataba

<sup>32</sup> Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo, año 2012, n° 125, 14 de junio de 2012.

<sup>33</sup> Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo, año 2012, n° 230, 28 de noviembre de 2012.

<sup>34</sup> Las plataformas y coordinadoras de ONGD más representativas han denunciado, como se apuntó anteriormente, el desmantelamiento de la política de cooperación y el incumplimiento sistemático del Pacto de Estado contra la Pobreza.

<sup>35</sup> Si bien es cierto que una parte importante de los socios del CAD han reducido su ayuda, en el contexto de crisis, ninguno de los que la ha reducido lo ha hecho en unos porcentajes ni siquiera parecidos a los de España en los últimos tres años. Frente a los países que han reducido su ayuda, un importante número de países la ha aumentado en el contexto de crisis. Resultado de todo ello, la AOD mundial ha supuesto en 2013 un 0,30% de la renta nacional bruta de los países donantes. En el año 2007, año de inicio de la crisis, esta misma cifra se encontraba en el 0,27%. Véanse al respecto los datos del CAD, disponibles en <http://www.compareyourcountry.org/chart.php?cr=20001&cr1=oced&lg=en&project=oda&page=1>

de una apuesta por la racionalización, sino que estamos ante una opción política encaminada a modificar en profundidad la política de cooperación. Parece, como resultado, cada vez más mayoritaria la opinión acerca de que lo que refleja la opción por los “recortes extremos” es una ruptura del Gobierno respecto del consenso que guió el devenir de la política de cooperación. Como se apuntará más adelante, son cada vez más los actores que hablan abiertamente del desmantelamiento de la política de cooperación.

Otra razón fundamental tiene que ver con el momento en el que se intensifica el debilitamiento de la política de cooperación, caracterizado por el ciclo de amplias reformas y de recortes presupuestarios en todas las políticas “sociales”. Este ciclo político provoca una amplia respuesta de denuncia y de reivindicación de numerosos sectores sociales y profesionales en la defensa de las políticas públicas como la salud y la educación, lo que indudablemente contribuye a que la ya de por sí débil respuesta social quede invisibilizada. Sin embargo, es preciso no perder de vista que las respuestas sociales a las transformaciones y recortes en políticas como la sanitaria, la educativa o la de servicios sociales ha contado con mayor grado de articulación por parte de sus respectivos profesionales. Al contrario, entre las ONGD no es despreciable el peso y la influencia de una sensibilidad que entiende la política de cooperación de forma desconectada y aislada del conjunto del devenir político, y que, en consecuencia, no solo considera más o menos razonables los recortes, sino que no parece advertir cambios cualitativos en la política de cooperación.

Asimismo, parece necesario tener en cuenta cuál era la situación de buena parte de las organizaciones sociales de cooperación al inicio de la legislatura actual. El ciclo expansivo de la cooperación española vivido en los años anteriores había derivado en un notable crecimiento de la estructura y carga administrativa y de gestión de las organizaciones, configurando el proceso ampliamente analizado de desnaturalización del denominado tercer sector vinculado a la cooperación. Resultado de este proceso, la capacidad de análisis y de reacción se limita en muchos casos a la defensa de intereses de carácter corporativo, que se vuelven aún más urgentes ante las incertidumbres generadas por el debilitamiento financiero de la política. Se evidencia a un tiempo el alejamiento de sus bases sociales –aunque probablemente la relación entre estas y las organizaciones nunca había sido muy sólida– por las dificultades de movilización y su incapacidad para consensuar una reacción fundamentada en los consensos.

Los grupos parlamentarios, por su parte, si bien evidencian antes que las organizaciones el alejamiento del consenso, también sufren de desbordamiento por el amplio abanico

de reformas y rupturas que atender en el actual ciclo político. Además, son las cuestiones sobre diálogo parlamentario y técnica legislativa las que acaban por lograr evidenciar la ruptura del consenso de una manera más determinante que las cuestiones de contenido, como se produce en el caso de la reforma de FONPRODE, muy cuestionada por su contenido, pero absolutamente rechazada por la forma en la que se desarrolla.

Por estas razones, los cambios en la política de cooperación solo empezaron a resquebrajar la idea del consenso cuando afectaron a algunas de las líneas de flotación sobre los que se había construido el acuerdo social y político, especialmente aquellas vinculadas con aspectos procedimentales como los marcos de financiación o los debates políticos (comisiones parlamentarias) o institucionales (Consejo de Cooperación) o con otras de tipo cuantitativo, como la insistencia en los sobredimensionados recortes de la AOD. No obstante, aunque esta quiebra en el sector de la cooperación se ha visibilizado en el contexto de crisis como consecuencia de las distintas reacciones al giro en las políticas de cooperación, la ruptura enraíza más profundamente: se inscribe en la existencia de diferentes concepciones de la propia noción de desarrollo y de la naturaleza y papel de las organizaciones sociales en este. En este sentido, se puede apuntar, con un carácter exploratorio, esta ruptura a partir de varios elementos: en primer lugar, cabe destacar la concepción e interpretación del giro de la política de cooperación y la reacción ante este. Si bien es cierto que en los momentos iniciales no había un análisis compartido del calado de las reformas, han sido los propios acontecimientos y profundidad de los cambios los que han dejado poco lugar a la duda. Actualmente, la práctica totalidad de los actores parece asumir la gravedad de la situación de la política de cooperación. Sin embargo, esto podría dar lugar a la falsa idea de que existe un diagnóstico compartido por el conjunto de organizaciones.

Esto no parece ser así: hay organizaciones que en contexto de crisis están optando por la vía de la adaptación a los cambios en el sector para el logro de la supervivencia organizativa, desvinculando esta respuesta de una defensa de la cooperación como una política pública al servicio del desarrollo humano y sostenible (Martínez, *et al.*, 2012: 88-94) y sin la necesidad de revisar los objetivos organizativos en un contexto de profundos cambios en la agenda de desarrollo. Otras organizaciones, por el contrario, sitúan su respuesta en un marco más amplio vinculado con el cambio del contexto internacional y estatal. Se trata de organizaciones que observan un cambio cualitativo en la política de cooperación y en el propio modelo de desarrollo a impulsar y, en consecuencia, dirigen buena parte de sus esfuerzos a

contrarrestar el giro político que, desde su perspectiva, aleja a la cooperación de sus objetivos de desarrollo. En buena medida, estas organizaciones, además, vinculan el debilitamiento de la política de cooperación a la existencia de un ciclo político que está desplazando a la noción de desarrollo del centro de las políticas públicas y que, por lo tanto, hace necesaria una respuesta en defensa de la cooperación vinculada a la defensa de los derechos desde una perspectiva de ciudadanía y bienestar global.

No parece esta diferencia una cuestión menor, ya que bien pudiera dibujar un elemento de ruptura. Si hasta ahora el consenso social y la existencia de significativos recursos económicos habían logrado minimizar esta disputa, las diferentes respuestas en el actual consenso de la cooperación española la están visibilizando.

Lo que se evidencia no es ya solo la existencia de diferencias en el modelo de cooperación y la noción de desarrollo por los que apuestan las organizaciones, sino la concepción de su propio papel y la consideración de cuáles son los ámbitos de mayor valor estratégico a los que las ONGD pueden contribuir. La diferencia se podría expresar sintéticamente en torno a dos visiones. Por un lado, aquella que continúa considerando a las organizaciones prioritariamente como actores con un papel en el marco de la cadena de la ayuda al ser este en el que pueden aportar su mayor experiencia y conocimiento. Su valor estratégico se sitúa fundamentalmente, por lo tanto, en la dimensión de implementación de la política de cooperación. Por otro lado, la visión que entiende que la política de cooperación ha quedado desbordada y que, además de a su defensa, las organizaciones de desarrollo deben contribuir a la configuración de una nueva agenda global de desarrollo. La experiencia y naturaleza de las ONGD las convierten en actores estratégicos para articular la perspectiva de desarrollo global y coherencia de las políticas con el desarrollo en esta nueva agenda interdependiente y de naturaleza “intermística” (internacional y doméstica).

## REFLEXIONES FINALES

El año 2015 se aproxima y los procesos y debates para la configuración de la nueva agenda se van concretando. A medida que avanzan prioridades y objetivos van dibujando con mayor claridad las diversas concepciones de desarrollo en liza. El periodo que queda hasta la definición definitiva de la agenda será crucial para terminar de perfilar y concretar la relación entre las dimensiones centrales de la agenda. Así pues, del impulso y capacidad negociadora de las diferentes visiones del desarrollo en pugna dependerá la forma que

adopte la agenda y la dimensión en ella del crecimiento económico, la sostenibilidad ambiental y la equidad social.

En este escenario de visiones de desarrollo en tensión pareciera que los actores que tradicionalmente han abogado por una noción del desarrollo inspirada en el desarrollo humano y sostenible se ven cada vez más influidos por visiones más cercanas a una noción del desarrollo relacionada con el crecimiento económico y fortalecimiento del rol del mercado como reasignador y distribuidor de recursos que con la visión basada en la extensión de los derechos y el bienestar a través de políticas públicas redistributivas y servicios sociales públicos de carácter universal. Pareciera que la lógica de aprendizaje a partir de las lecciones y enseñanzas de los estudios del desarrollo no estaría en la base de la explicación de esta creciente influencia. Parece más bien, por el contrario, que la influencia responde al desequilibrio de fuerzas de los diferentes actores en el complejo proceso de configuración de la agenda en el escenario de la globalización. Un escenario en el que los actores de naturaleza privada y transnacional han aumentado significativamente su capacidad de situarse en el interior de la institucionalidad, tanto en los ámbitos institucionales de naturaleza estatal como, de manera creciente, en los ámbitos multilaterales.

Tras las consultas de carácter regional y sectorial impulsadas desde NNUU, y las diferentes contribuciones de los diferentes actores de la sociedad civil, el sector privado y los organismos multilaterales, entre otros, las discusiones y negociaciones se adentran en el terreno intergubernamental, crecientemente determinante a medida que la agenda vaya cobrando forma. Así pues, el debate en el interior de los países (especialmente en aquellos que articulen un posicionamiento de cara a la agenda construido a partir del diálogo) será relevante en este proceso, sin ignorar que algunos países tendrán enorme influencia y capacidad de incidir en la agenda y otros, como seguramente el caso español, tendrán poco margen y su estrategia, en caso de existir, debe pasar por la articulación con otros países con ideas afines y, especialmente, en el seno de la Unión Europea.

Este momento de la importancia del diálogo intergubernamental alcanza a España con el perfil más bajo en materia de desarrollo en la escena internacional en los últimos años y, por lo tanto, en una situación crítica para ejercer algún tipo de influencia. Lo cierto es que el discurso del Gobierno español continúa siendo convergente con los estándares internacionales en materia de desarrollo —en ocasiones de manera excesivamente impostada y orientada hacia la búsqueda de un asiento en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, como en la última Asamblea General de Naciones Unidas, en septiembre de 2013—. La práctica, sin embargo, muestra a un país en claro proceso de desvinculación

respecto a la perspectiva cosmopolita y multilateral como respuesta a los desafíos globales, en proceso de desmantelamiento de su política de cooperación e inmerso en un ciclo político consagrado a una visión del desarrollo cuyo horizonte fundamental parece ser el crecimiento económico aún a costa de sacrificar, tanto en su política doméstica como en su acción exterior, la noción de desarrollo humano y sostenible.

En este contexto, las organizaciones de la sociedad involucradas en la política de cooperación internacional y la agenda de desarrollo se debaten en torno a la importancia de recuperar el consenso perdido para invertir esta tendencia y construir colectivamente una estrategia que oriente tanto la política española de cooperación como la participación española en la agenda post-2015 hacia las líneas básicas que habían definido dicho consenso.

Si en el ámbito discursivo en torno a la agenda internacional de desarrollo podría ser factible en la existencia de líneas básicas de encuentro, el bajo perfil de España en la agenda internacional de desarrollo, la actual deriva de la

cooperación española y la noción de desarrollo que inspira el actual ciclo político dan una idea acerca del riesgo de falsa ilusión que la idea de consenso podría suponer en el actual contexto. Por esta razón es quizá el momento para que las organizaciones de la sociedad civil se planteen la oportunidad de transitar desde el espíritu posibilista que la búsqueda de consensos a menudo les ha impuesto hacia opciones más ambiciosas. Sin renunciar a la consecución de consensos quizá sea el momento de anteponer los objetivos a alcanzar –la incidencia en el conjunto de las políticas y en los mecanismos de gobernanza, orientada hacia la equidad social, la sostenibilidad y el cumplimiento de los derechos humanos– a la propia idea de un consenso amplio. Quizá la búsqueda de espacios de convergencia social y política en torno a esta idea de desarrollo pueda ser más estratégica y eficaz para impulsar los procesos de desarrollo que pretenden las organizaciones de la sociedad civil y desde ese lugar, quizá, se pueda evitar la paradoja de la parálisis por la vía del consenso en la que el actual escenario bien podría derivar.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alonso, J. A. (2012): *From Aid To Global Development Policy* DESA Working Paper 121, United Nations Department of Economic and Social Affairs, ST/ESA/2012/DWP/121. New York, [http://www.un.org/esa/desa/papers/2012/wp121\\_2012.pdf](http://www.un.org/esa/desa/papers/2012/wp121_2012.pdf)
- Álvarez, N. (2014): “La recuperación económica impulsada por los salarios: una alternativa a la deflación”, ciclo de ponencias *La actualidad económica a debate. Una búsqueda de alternativas sociales a la crisis*, Fundación 1º de Mayo, abril-mayo, [http://www.1mayo.ccoo.es/nova/NNws\\_ShwNewDup?codigo=4525&cod\\_primaria=1458&cod\\_secundaria=1458](http://www.1mayo.ccoo.es/nova/NNws_ShwNewDup?codigo=4525&cod_primaria=1458&cod_secundaria=1458)
- Banco de España (2014): *Boletín estadístico*, Febrero de 2014, Madrid, [http://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/BoletinEstadistico/14/Fich/be\\_febrero2014\\_es.pdf](http://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/BoletinEstadistico/14/Fich/be_febrero2014_es.pdf)
- Muižnieks, N. (2013): *Report by Nils Muižnieks Commissioner for Human Rights of the Council of Europe Following his visit to Spain from 3 to 7 June 2013*, CommDH(2013)18, Commissioner for Human Rights – Council of Europe, <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2389885&SecMode=1&DocId=2077824&Usage=2>
- Coordinadora de ONGD-España (2013): *Informe de la Coordinadora de ONGD-España. Balance del Pacto de Estado contra la Pobreza*, Coordinadora de ONGD-España.
- FMI (2014): *IMF Policy Paper. Fiscal Policy and Income Inequality*, January 23, 2014, Washington, D.C.
- Garzón, A. (2013): “Retroceso de políticas públicas en España”, *X Informe anual de la Plataforma 2015 y más. Otro mundo está en marcha*, Madrid, Editorial 2015 y más, pp. 59-64.
- GESTHA (2011): *Reducir el fraude fiscal y la economía sumergida. Una medida vital e imprescindible para superar la crisis*, GESTHA-Sindicato de técnicos del Ministerio de Hacienda, <http://www.gestha.es/archivos/informacion/monograficos/2011/reducir-el-fraude-fiscal-y-la-economia-sumergida.pdf>
- Gómez Gil (2013): “La voladura de la cooperación española. Indicadores para confirmar el deliberado colapso de la política de AOD”, *El rapto de Europa, Revista de pensamiento y creación*, nº23-24, Madrid, diciembre de 2013, pp.70-79.
- Hombrado, A. (2008): *Coordinación entre el Gobierno central y las comunidades autónomas: asignatura pendiente de la cooperación española*, OPEX, Fundación Alternativas.
- Janus, H., Klingebiel, Dr. S., Mahn, T. (2014): *How to Shape Development Cooperation? The Global Partnership and the Development Cooperation Forum*. Briefing Paper 3/2014. German Development Institute / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn, <http://www.die-gdi.de/en/briefing-paper/article/how-to-shape-development-cooperation-the-global-partnership-and-the-development-cooperation-forum/>
- Larrú, J.M. (2013): “La Ayuda Oficial al Desarrollo en la actualidad”, *El rapto de Europa, Revista de pensamiento y creación*, nº23-24, Madrid, diciembre de 2013, pp.60-69.
- MAEC/SGCID (2013<sup>a</sup>): *Seguimiento PACI 2012*, <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/Cooperacion/Seguimiento/PACI/2012/Seguimiento%20Anual%202012%20web.pdf>
- MAEC/SGCID (2013b): *Plan Director de la Cooperación Española 2013-2014. Comunicación 2013*, [http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/Cooperacion/Comunicaciones/Comunicaci%C3%B3n\\_2013\\_SGCID.pdf](http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/Cooperacion/Comunicaciones/Comunicaci%C3%B3n_2013_SGCID.pdf)
- MAEC/SGCID (2014): *Plan Director de la Cooperación Española 2013-2014. Comunicación 2014*, [http://www.cooperacionspanola.es/sites/default/files/comunicacion\\_2014\\_cooperacion\\_espanola\\_4.pdf](http://www.cooperacionspanola.es/sites/default/files/comunicacion_2014_cooperacion_espanola_4.pdf)
- Martínez, I. (2013): “Visiones del desarrollo en la Agenda post-2015”, Martínez, P.J. (coord.): *La Agenda de Desarrollo post-2015: ¿Más de lo mismo o el principio de la transición?* Dossieres EsF, núm. 11, septiembre 2013. pp. 12-17, [www.2015ymas.org/documentos\\_ver.asp?id=129](http://www.2015ymas.org/documentos_ver.asp?id=129)
- Martínez, I., Medina, J. y Santander, G. (2012): *La cooperación madrileña. Crisis de una política necesaria*, Madrid, Editorial 2015 y más.
- Martínez Osés, P.J. (2014): “Reflexiones, límites y propuestas sobre la construcción de la nueva Agenda post-2015”, *Papeles 2015 y más* (en prensa), Editorial 2015 y más.
- Martínez Osés, P.J., y Medina J. (2014): “Aprendizajes del IPCC para la formación de un panel de expertos sobre pobreza y desigualdad”, *Cuadernos 2015 y más nº2*, Madrid, Editorial 2015 y más.
- Martínez, I. y Martínez Osés, P.J. (2011): “Balance de la cooperación española: crisis, estancamiento y debilidad política”, *VIII Informe anual de la Plataforma 2015 y más. Las políticas globales importan*, Madrid, Plataforma 2015 y más – IEPALA, pp.45-56.
- Martínez, I. y Martínez Osés, P.J. (2012a): “La cooperación española: ¿fin de ciclo o simplemente fin?”, *IX Informe de la Plataforma 2015 y más. Políticas coherentes para una ciudadanía global*, Madrid, Editorial 2015 y más, pp.90-106.
- Martínez, I. y Martínez Osés, P.J. (2012b): “Cooperación española: de los límites estructurales a la irrelevancia polí-

- tica”, *Papeles 2015 y más n°9*, Editorial 2015 y más.
- Martínez, I. y Sanahuja, J.A. (2009): “La agenda internacional de eficacia de la ayuda y la cooperación descentralizada de España”, *Documento de Trabajo n°38*, Madrid, Fundación Carolina.
  - Médicos Mundi, Prosalus y Médicos del Mundo (2013): *La salud en la cooperación al desarrollo y la acción humanitaria*, [http://www.medicosdelmundo.org/index.php/mod.documentos/mem.descargar/fichero.documentos\\_Informe\\_de\\_Salud\\_2013\\_7a149abc%232E%23pdf](http://www.medicosdelmundo.org/index.php/mod.documentos/mem.descargar/fichero.documentos_Informe_de_Salud_2013_7a149abc%232E%23pdf)
  - Millán, N. (2014): “Reflexiones para el estudio de la coherencia de políticas para el desarrollo”, *Papeles 2015 y más n°17*, Editorial 2015 y más.
  - Millán, N. y Santander, G. (2014): “La política diplomática española y la defensa de los derechos humanos. Un análisis desde la coherencia de políticas para el desarrollo”, *Cuadernos 2015 y más*, n°3, Madrid, Editorial 2015 y más (en prensa).
  - Oxfam Intermón (2014): “Crisis, desigualdad y pobreza. Aprendizajes desde el mundo en desarrollo ante los recortes sociales en España”, *Informe de Intermón Oxfam n°32, 13 de diciembre de 2013*, [http://www.oxfamintermon.org/sites/default/files/documentos/files/Informe\\_IO\\_Crisis\\_desigualdad\\_y\\_pobreza\\_300113.pdf](http://www.oxfamintermon.org/sites/default/files/documentos/files/Informe_IO_Crisis_desigualdad_y_pobreza_300113.pdf)
  - Pingeot, L. (2014): *Corporate influence in the post-2015 process*, Brot für die Welt, Global Policy Forum and Misereor, <http://www.globalpolicy.org/component/content/article/252/52572-new-working-paper-corporate-influence-in-the-post-2015-process.html>
  - Sanahuja, J.A. (2013): “Transcripción de la comparecencia en el Senado. comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Ponencia de estudio sobre el desarrollo de nuevas fórmulas de gestión de la cooperación”, mayo de 2013.
  - SDSN (2013): *Una Agenda de acción para el Desarrollo Sostenible*, NNUU, <http://unsdsn.org/wp-content/uploads/2014/02/Una-Agenda-de-Acción-para-el-Desarrollo-Sostenible.pdf>
  - SEPE (2014): *Datos de los registros del Servicio Público de Empleo Estatal*, SEPE, Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Gobierno de España, febrero de 2015, [https://www.sepe.es/contenido/estadisticas/datos\\_avance/datos/datos\\_2014/AV\\_SISPE\\_1402.pdf](https://www.sepe.es/contenido/estadisticas/datos_avance/datos/datos_2014/AV_SISPE_1402.pdf)
  - Severino, J.M. y Ray, O. (2009): *The end of ODA: Death and Rebirth of a Global Public Policy*, CGD Working Paper 167, Center of Global Development, Washington DC, <http://www.cgdev.org/publication/end-oda-death-and-rebirth-global-public-policy-working-paper-167>
  - Severino, J.M. y Ray, O. (2010): *The End of ODA (II): The Birth of Hypercollective Action*. CGD Working Paper 218, Center of Global Development. Washington DC, <http://www.cgdev.org/publication/end-oda-ii-birth-hypercollective-action-working-paper-218>
  - UN-NGLS (2013): *Advancing Regional Recommendations on the post-2015 Development Agenda. A Consultation with Civil Society*, [http://www.un-ngls.org/IMG/pdf/UN-NGLS\\_post-2015\\_Regional\\_Consultation\\_September\\_2013.pdf](http://www.un-ngls.org/IMG/pdf/UN-NGLS_post-2015_Regional_Consultation_September_2013.pdf)
  - World Economic Forum (2014): *World Economic Forum Annual Meeting 2014. The Reshaping of the World: Consequences for Society, Politics and Business*, Davos-Klosters, Switzerland 22-25 January.