

Culminar la reforma en tiempos difíciles

Propuestas para el Plan Director 2009-2012

El III Plan Director de la Cooperación Española debe ser el que marque de manera definitiva la “mayoría de edad” de nuestro sistema de ayuda al desarrollo. A partir de los aprendizajes del anterior Plan (tanto de su proceso de elaboración como del análisis de sus resultados), el presente informe propone algunas claves para contribuir al actual proceso de elaboración de este crucial documento.

Resumen

La cooperación española afronta un momento crucial: superado ya su complejo de juventud, dotada de recursos crecientes y contando con un amplio consenso social y político, el III Plan Director debe suponer la consolidación definitiva de un sistema que trascienda la cooperación para abordar de una manera mucho más amplia una ambiciosa política de desarrollo. Este informe pretende constituir un aporte de reflexión y propuestas en este momento crítico.

Para ello, reflejamos en primer lugar nuestra propia valoración de lo que ha sido el II Plan Director: su tortuoso proceso de elaboración, las fortalezas y debilidades de su formulación y un repaso más detallado de lo que ha sido su ejecución a lo largo de estos últimos cuatro años. Ejecución que ha puesto evidenciada los grandes avances, pero también las serias debilidades que aún sigue manteniendo el sistema y que el III Plan debe tratar de enmendar.

Los siguientes apartados dirigen ya su mirada al futuro. Partiendo de un repaso al contexto actual, reflejamos algunos principios rectores que deben mantenerse como referente en este proceso. El apartado 5 se centra ya directamente en los componentes principales del plan, recogiendo una serie de propuestas que consideramos esenciales en el nuevo documento y que se agrupan en torno a tres ejes:

- Evolución cuantitativa: el Plan Director debe reflejar un marco presupuestario vinculante para el período, en el que se ratifique el compromiso de alcanzar el 0,7% al final del mismo, al tiempo que se indiquen los principales componentes que van a apuntalar este crecimiento.
- Orientación geográfica y sectorial: el III Plan Director debe avanzar en la priorización que no se asumió en el anterior documento, tomando algunas decisiones estratégicas sobre los principales países y sectores receptores de la cooperación española. Para hacer esto con visión estratégica, el Plan debe partir de un análisis que trascienda la AOD en sentido estricto para analizar con carácter más amplio las políticas de desarrollo que España puede promover en los distintos países en función de sus características.
- Del mismo modo, el III Plan Director debe revisar en profundidad cuáles son los instrumentos idóneos para abordar una Política de Desarrollo más amplia, a la vez que se consolidan aquellos instrumentos propios de la cooperación que permitan reforzar la calidad, apropiación y sostenibilidad de la ayuda española.

El informe finaliza con un repaso a los “nuevos y viejos actores” del sistema de cooperación, planteando algunos debates urgentes como la revisión del rol y la aportación de cada uno de ellos, la dicotomía entre coordinación y el respeto a la diversidad y autonomía de las distintas entidades o la necesidad de revisar en profundidad el funcionamiento de los órganos más formales de participación y coordinación.

1. Introducción

Este informe ve la luz en pleno proceso de elaboración del III Plan Director de la Cooperación española. Tomando como base el amplio consenso existente en torno a las políticas de ayuda¹, así como los aprendizajes obtenidos de los dos procesos anteriores, este nuevo documento debe ser el que marque de manera definitiva la “mayoría de edad” de nuestro sistema de cooperación al desarrollo.

Yendo de lo más concreto a lo más general, tres son los grandes retos que va a afrontar el sistema estatal de cooperación en el próximo período, y que por tanto deben ser asumidos como pilares destacados en el contenido del nuevo plan:

- **Mantener y consolidar el aumento cuantitativo de la AOD**, para dar cumplimiento al compromiso reiterado por el Presidente del Gobierno (y apoyado por todos los grupos parlamentarios) de alcanzar el 0,7% de la Renta Nacional Básica (RNB) al final de la legislatura. Este ritmo de crecimiento se enfrenta a dos dificultades principales: de un lado, el tan citado nuevo contexto económico, que ha impulsado al gobierno a hacer unas primeras advertencias de contención que resultan especialmente preocupantes. De otro, la propia naturaleza del crecimiento experimentado en el período de vigencia del II Plan director, en muchas ocasiones basado en iniciativas puntuales como los fondos multilaterales extraordinarios o la condonación de deuda externa, cuyo mero mantenimiento ya supondrá un reto importante en términos cuantitativos.

- **“El objetivo deseable no es crecer a toda costa (y a cualquier coste), sino generar un sistema de cooperación cada vez más vigoroso y eficaz²”**. Probablemente sea difícil encontrar algún actor del sistema estatal de cooperación que esté en desacuerdo con esta afirmación. Sin embargo, el reto reside en hacer efectivamente compatibles ambas tendencias: aumento cuantitativo y consolidación cualitativa. En la práctica, y siendo optimistas, nos encontramos a mitad de camino en este proceso, con importantes debilidades y riesgos a los que es necesario prestar la debida atención. La cooperación española debe trabajar todavía a fondo en diversos frentes para contar con un sistema eficaz y operativo: distribución de la ayuda (por actores, sectores y zonas geográficas), gestión de sus instrumentos (particularmente los más novedosos, pero no sólo), consolidación de la reforma institucional y mejora de las capacidades del sistema en su conjunto. Si los ritmos de crecimiento no se ven acompañados de las reformas aún pendientes,

seguiremos alimentando un “gigante con pies de barro” que no será capaz de abordar los retos pendientes de la cooperación española.

- Por último, España debe dar en este nuevo período el paso que ya fue formulado en el anterior Plan Director: **pasar de una política de cooperación a una política de desarrollo**. Esto implica trascender la coherencia de políticas en su vertiente interna (centrada en la relación de unos instrumentos con otros dentro del sistema de ayuda) para abordar un reto mucho más ambicioso: convertir el III Plan Director de la Cooperación Española en el I Plan Integral de la Política Española de Desarrollo Internacional³. Para ello, resulta imprescindible realizar un análisis exhaustivo de los distintos ámbitos de actuación gubernamental que inciden en los procesos de desarrollo en los países del sur, marcar prioridades de intervención y procedimientos concretos para asegurar la coordinación de los actores, así como la coherencia de las políticas y posiciones defendidas por España en estos debates.

Cabe destacar igualmente que, según los anuncios hechos públicos por el gobierno, durante el período de vigencia de este Plan Director se va a acometer la elaboración de una nueva Ley de Cooperación, por lo cual es particularmente importante que en este proceso se anticipen ya cuáles van a ser los principales debates y orientaciones a marcar, evitando así que el Plan aprobado quede obsoleto tan pronto se apruebe la nueva Ley.

2. Aprendiendo del pasado: valoración del II Plan Director

Como punto de partida antes de sentarse a diseñar el nuevo Plan, resulta imprescindible dedicar un tiempo a repasar el intenso recorrido de estos últimos cuatro años. Aquí lo haremos centrándonos en 3 apartados: aprendizajes del proceso de elaboración del Plan anterior, fortalezas y debilidades de su contenido y valoración de su grado de cumplimiento al final del ciclo.

2.1 Aprendizajes de un proceso

Tal y como constató el Consejo de Cooperación en su Dictamen, el proceso de elaboración del II Plan Director destacó positivamente por su “naturaleza abierta y participativa”, lo cual permitió un

“enriquecimiento” del contenido del propio Plan tanto como una mayor “identificación de todos [los actores sociales] con los objetivos” del mismo⁴. Sin embargo, a pesar de tratarse de un esfuerzo loable y con una intencionalidad positiva, las debilidades implícitas en la gestión del mismo generaron algunas deficiencias que es importante corregir: el encargo de numerosos insumos a diversos actores externos, sin contar previamente con unas directrices claras desde la Administración, ocasionó un punto de partida excesivamente disperso en sus contenidos, prioridades e incluso orientaciones, lo que dificultó enormemente la focalización del resultado final.

En este sentido, debemos valorar muy positivamente que el ejercicio de elaboración del III Plan Director parta de una hoja de ruta hecha pública con antelación⁵, y marque como uno de sus principios básicos el liderazgo de la administración en dicho proceso, sin dejar de apostar por el diálogo y la participación de los distintos actores. Aunque parezca un detalle menor, es necesario seguir insistiendo en la importancia de respetar los plazos y procedimientos asignados para esta participación, dado que en la mayoría de los casos los actores consultados tienen que poner en marcha a su vez complejos procesos consultivos en su interior (este es por ejemplo el caso de la Coordinadora de ONGD-CONGDE, pero también de otros organismos como la CEOE) antes de poder adoptar posiciones comunes. Como se pone en evidencia en el documento de aportaciones de la CONGDE, durante la elaboración del anterior plan se produjo un incumplimiento reiterado de los plazos que la propia Administración había establecido, lo que generó importantes dificultades a los distintos órganos de participación. El hecho de que parte del proceso de consulta se vaya a desarrollar durante los meses de verano, si bien parece difícilmente evitable (dados los condicionantes del período electoral) no resulta en absoluto una ayuda para facilitar esta mejora y debe ser tenido convenientemente en cuenta.

2.2 Fortalezas y debilidades de su contenido

No nos detendremos en este apartado porque son numerosos los análisis existentes al respecto, tanto el efectuado por el propio Consejo de Cooperación en su dictamen como los publicados en ediciones anteriores de este mismo informe⁶. Sólo destacaremos tres aprendizajes básicos:

a) **Tomar decisiones:** el II Plan Director basó en buena medida su consenso en la agregación, es decir, en sumar las prioridades de todos y cada uno de los actores implicados en el sistema. Esto dio como

resultado un marco de prioridades amplísimo, en el que cabe casi todo. Partiendo del mandato de la Ley de Cooperación, los compromisos asumidos a nivel internacional y teniendo en cuenta sus principales fortalezas y ámbitos de valor añadido, la cooperación española debe optar por “definir, de forma más acotada, aquellos ámbitos sobre los que centralmente se quiere incidir”⁷. Ello no significa ni mucho menos que todo lo que se exceda de estos límites quede prohibido en el marco de la cooperación española, pero sí debe marcar unas apuestas prioritarias para dirigir las intervenciones principales, así como una mayor concentración de recursos.

b) **Hacer números:** una de las decisiones más polémicas del proceso de elaboración del II Plan Director fue la retirada a última hora de un cuadro de escenarios presupuestarios que marcaba no sólo el ritmo sino también la “fórmula” para dar cumplimiento al 0,5% establecido como objetivo para el final del período. Este planteamiento resulta imprescindible si se quiere contar con un proceso “gobernado”, en el que no se ceda a la tentación de concentrar los incrementos en aquellas partidas que más aligeren las cargas de gestión o tengan menor efecto sobre el déficit de las cuentas públicas. El Gobierno debe marcar no sólo cuánto va a crecer la ayuda, sino de qué manera se va a llegar a estas cifras, en qué instrumentos principales se va a concentrar el crecimiento y cuáles serán sus apuestas de gestión.

c) **Pasar de las palabras a los hechos:** el esfuerzo doctrinal que ha hecho la cooperación española en esta legislatura pasada ha sido algo reconocido por todos los actores (incluido el CAD) y debe ser capitalizado en este momento. No se trata por tanto de que el nuevo Plan Director reabra debates ya mantenidos o profundice en sus implicaciones teóricas. El nuevo documento debe centrarse en el aterrizaje de estas directrices teniendo como referente las necesidades e implicaciones concretas de su gestión. Debe por tanto marcar prioridades claras que todo gestor entienda y pueda aplicar en su día a día y para ello es fundamental que estos mismos gestores participen de forma activa en su diseño y redacción.

2.3 Valoración del grado de cumplimiento del II Plan Director

La hoja de ruta para la elaboración del III Plan Director marca como uno de los principios orientadores de este proceso la evaluación y el aprendizaje adquirido. Para ello, se establecen una serie de actividades de evaluación del II Plan Director que fueron posteriormente concretadas en los “Términos de Referencia para la evaluación interna del segundo Plan Director de la Cooperación Española (2005-2008)”. Como se reconoce desde la propia División de Evaluación de la DGPOLDE, el proceso cuenta con importantes limitaciones (destacando

como punto de partida las propias deficiencias de diseño del II Plan Director en cuanto a su evaluabilidad, al no contar con un sistema propio de indicadores), si bien hay que reconocer el avance que supone el hecho en sí de realizar un esfuerzo de este tipo.

Estas dificultades ponen de manifiesto que la gestión del conocimiento, la evaluación y el aprendizaje siguen siendo retos pendientes en el sistema español de cooperación, tal y como ha puesto de manifiesto el examen entre pares del CAD, que destaca importantes debilidades que deberían abordarse en el nuevo período. Analizando la relación de evaluaciones programadas, realizadas y/o publicadas en el ciclo 2005-2008 se puede apreciar el esfuerzo por impulsar más evaluaciones de largo alcance frente a los tradicionales análisis de proyectos o programas puntuales. En el lado negativo destacan incumplimientos flagrantes como la ausencia de un plan de evaluación de las operaciones financiadas con cargo al FAD, previsto en el Plan Director y nunca ejecutado.

Es de esperar en todo caso que, con sus limitaciones, el proceso de evaluación del II Plan Director culmine como está previsto en una serie de lecciones aprendidas que puedan ser apropiadamente discutidas en órganos clave como el Consejo de Cooperación y posteriormente incorporadas en el nuevo documento.

Por nuestra parte, no aspiramos a anticipar o reproducir aquí el detallado trabajo de evaluación que está haciendo la Administración. Sí queremos hacer sin embargo una valoración más global y política del grado de cumplimiento de los principales planteamientos del plan, así como reflexionar sobre alguno de los factores de distorsión que han ocasionado dificultades durante este período. Utilizaremos para ello como referencia el propio guión del II Plan Director:

- **De una política de ayudas a una política de desarrollo**

Este apartado marcaba la “vuelta al redil” de la política de cooperación española en relación a los principales consensos internacionales de desarrollo (destacando muy especialmente la Declaración del Milenio como principal referente), el diálogo y búsqueda de consenso con los distintos actores y la confirmación de la lucha contra la pobreza como fundamento y objetivo final de las intervenciones. En este sentido, podemos decir que la línea mantenida durante todo el período ha sido, con sus puntos fuertes y débiles, coherente con dichos planteamientos⁸. España se ha mostrado mucho más alineada con los grandes debates internacionales (tanto en materia de declaraciones como en lo que respecta a sus contribuciones financieras); el consenso ha sido la tónica de trabajo tanto en el Consejo de Cooperación como en la Comisión de Cooperación del Congreso (si bien debe mejorarse la gestión de ambos

organismos para hacerlos realmente eficaces y fomentar la participación); y la lucha contra la pobreza ha estado mucho más presente en las intervenciones de España en distintos frentes (aunque no libre de “interferencias” desde otros ámbitos de interés como la promoción comercial, el intento de frenar las migraciones o la mera agenda política de las altas instituciones del Estado). Sin embargo, el propio título del apartado sigue siendo, como ya se ha mencionado, uno de los retos principales para el período que se avecina: pasar de una política de cooperación a una política integral de desarrollo, que afecte de manera transversal a los distintos Ministerios y políticas y fuerce la implementación de mecanismos más estrictos de coordinación. La creación de la nueva Comisión Delegada de Cooperación al Desarrollo es una muy buena noticia que esperamos sea el comienzo de una intervención más concreta en este ámbito.

• **Prioridades horizontales y sectoriales**

En estos apartados es donde se vislumbra más claramente la mencionada dispersión del II Plan Director, resultando difícil constatar incumplimientos destacados (dado que en casi todo se han hecho cosas), pero también apuestas consolidadas por un ámbito concreto.

Destaca positivamente el esfuerzo realizado en la elaboración de las estrategias sectoriales, a las que se debe dotar ahora de un recorrido mínimo de aplicación que les permita consolidar sus apuestas. Sin embargo, hay que constatar una vez más que en su mayoría han resultado ser documentos enormemente amplios, que incluyen un diverso menú de opciones para actuar en lugar de indicar prioridades concretas. Ello ha contribuido a reforzar la escasa selectividad de la ayuda española y su limitada focalización.

Por otra parte, llaman la atención las dificultades encontradas a la hora de consensuar la estrategia sobre la promoción del tejido económico y empresarial, lo cual constata la necesidad de seguir profundizando el debate en torno al rol del sector privado en el desarrollo y las nuevas herramientas que se pueden poner en marcha al respecto. Necesidad que se evidencia también en el incumplimiento de los compromisos electorales relacionados con la promoción de la Responsabilidad Social Corporativa en España.

En el ámbito de la prevención de conflictos y la construcción de la paz destacan positivamente algunos aspectos como la elaboración de la estrategia correspondiente o la incorporación de España en el Grupo de Expertos que está trabajando en el proceso de elaboración de un nuevo Tratado Internacional que regule el comercio de armas. En la cuenta del debe, hay que lamentar sin embargo la poca claridad del posicionamiento español en relación a la “Responsabilidad de Proteger”,

ámbito en el que sin duda hace falta desarrollar una doctrina mucho más contundente.

Para terminar, cabe constatar con preocupación que a pesar de los compromisos reiterados en el propio Plan Director, la ayuda española todavía no destina el 20% del total de la AOD bilateral a la cobertura de necesidades sociales básicas. De hecho, si descontamos los montos canalizados a estas partidas a través del FAD, el último dato disponible (correspondiente a 2006) no llegaba aún al 16% y era en la práctica menor que el porcentaje del año anterior, lo que constituye una clara señal de alerta y un reto pendiente para el próximo ejercicio.

- **Prioridades geográficas**

Este es uno de los ámbitos que probablemente más pone de manifiesto las debilidades aún latentes en el sistema de cooperación español: de una parte, la incapacidad de marcar prioridades en el propio Plan Director (valga como ejemplo la identificación de más de medio centenar de países entre prioritarios, preferentes y de atención especial) y de otra, la dificultad práctica de cumplir incluso las limitadas directrices marcadas.

Así, la cooperación española ha tratado de mantener durante este período dos prioridades que, si bien no son incompatibles, sí están resultando difíciles de materializar. Por un lado, la consolidación de su apuesta por la cooperación en países de renta media, prestando particular atención al caso de América Latina como región con la que mantenemos unas particulares vinculaciones. Por el otro, la apuesta destacada (y ratificada en esta nueva legislatura por el propio Presidente del Gobierno) por reforzar la cooperación con África.

Basta echar un vistazo a los datos de 2006 para comprobar la dificultad a la hora de mantener ambos compromisos. En 2006, la cooperación con los países de renta media alcanzó hasta el 75% de la ayuda, mientras que la contribución a África subsahariana experimentó un descenso del 35,37% frente al año anterior. Ciertamente, no podemos argumentar que el compromiso de la cooperación española con África esté descendiendo (y mucho menos que lo esté haciendo a costa de América Latina). De hecho, el haber contado por primera vez con un Plan específico de relación con el continente (a pesar de sus enormes limitaciones, que han sido desgranadas en ediciones anteriores de este informe) supone en sí un avance positivo. Por su parte, organismos como la AECID también están haciendo un importante esfuerzo para reforzar su trabajo en la región. Pero la enorme dependencia de instrumentos inestables como la condonación de deuda, o la todavía importante influencia de los créditos FAD en el reparto geográfico final hace muy difícil gobernar en la práctica esta apuesta política.

Hay que reseñar igualmente que la dispersión geográfica sigue siendo, en su conjunto, una de las debilidades importantes de la cooperación española, habiéndose incumplido largamente el objetivo marcado en el II Plan Director de concentrar al menos el 70% de la ayuda en los países prioritarios (este objetivo apenas superó el 46% en 2006).

Otros problemas relacionados con la presencia geográfica de la cooperación española tienen que ver con el desajuste entre los procesos de elaboración de los Documentos de Estrategia País (DEP) y las comisiones mixtas, que es donde realmente se acuerda con los países las prioridades y actuaciones de la cooperación española. Al igual que ocurría con las estrategias sectoriales, los DEP son en general excesivamente amplios, destacando también como debilidad la escasa implicación y apropiación de los diferentes ministerios partícipes en la cooperación.

- **Multilateralismo activo, selectivo y estratégico**

El apartado multilateral combina lo mejor y lo peor del nuevo período de la ayuda española: lo mejor en forma de voluntad política respaldada por recursos financieros (muy elevados en este caso); lo peor al combinar este incremento notable de financiación con la ausencia clamorosa durante toda la legislatura de una estrategia que oriente y marque criterios claros para la distribución y gestión de dichos fondos. En el momento de escribir este artículo la estrategia multilateral no ha visto aún la luz en su formato definitivo. El último borrador sobre el que hemos tenido la oportunidad de comentar los diferentes actores incorpora algunos aspectos importantes que deben permitir avanzar en la focalización y control de la intervención multilateral, por lo que resulta urgente su aprobación definitiva y puesta en marcha.

La apuesta por la cooperación multilateral ha sido una reivindicación largamente reclamada por diversos actores (Intermón Oxfam entre ellos) y por tanto este incremento no puede dejar de valorarse positivamente. Sin embargo, en la práctica pareciera que la tensión por ejecutar el aumento presupuestario ha llevado a destinar montos muy elevados a iniciativas poco meditadas, en las que el trabajo de preparación y diseño fue muy limitado y sobre cuya eficacia caben aún serias dudas. En este ámbito podemos destacar iniciativas como la del Fondo del Agua, del que aún se desconocen los elementos más básicos de funcionamiento, o el propio Fondo del PNUD para los ODM. Es de esperar que en este nuevo período, a medida que se refuercen las capacidades de gestión en el sistema de cooperación, esta situación se corrija, manteniendo una apuesta multilateral que esté basada en las prioridades de la cooperación y en un análisis estratégico del valor añadido que cada

organismo aporte, y que venga acompañada de una participación activa en la definición y seguimiento de sus políticas y líneas de intervención.

• Instrumentos de la cooperación española

Tal vez uno de los aspectos más destacados en el II Plan Director era la apuesta por los nuevos instrumentos, como parte del esfuerzo por modernizar la cooperación española y dotarla de mejores herramientas. Sin embargo, las contribuciones en la práctica son todavía muy limitadas, sin que llegue a alcanzarse el 1% de la AOD total neta (menos del 5% en relación a los fondos gestionados por la AECID). En aquellos países en los que se ha empezado a avanzar en este campo las contribuciones han sido aún muy limitadas y sin garantías de continuidad, lo que supone un reto en términos de consolidar la adaptación de la cooperación española a algunos de los principios clave de la Declaración de París. En el documento de aportaciones de la Coordinadora de ONGD de cara al III Plan Director se hacen una serie de consideraciones al respecto que hacemos nuestras, valorando positivamente esta apuesta al tiempo que se marcan algunos aspectos importantes a tener en cuenta a la hora de garantizar su eficacia y contribución a la lucha contra la pobreza: rol de la sociedad civil, consideración del impacto sobre las mujeres, participación más allá de la contribución financiera y no generación de estructuras paralelas a los sistemas estatales.

Trascendiendo ya los nuevos instrumentos, un aspecto de preocupación viene marcado por el hecho de que, a pesar del aumento presupuestario general, las oficinas de cooperación en terreno no han aumentado su capacidad de gestión, y menos aún de decisión, manteniendo un esquema de funcionamiento y decisión altamente centralizado y vertical en la Agencia.

En el ámbito positivo destacamos sin embargo el desarrollo cuantitativo experimentado por la Acción Humanitaria, que constituye uno de los escasos apartados en los que se ha dado cumplimiento a los compromisos cuantitativos reflejados en el Plan Director, al superar en 2006 el 7% de la AOD bilateral.

Por lo que respecta al marco de colaboración, diálogo y financiación pública de las ONGD la puesta en marcha del nuevo mecanismo de convenios ha supuesto un avance positivo, si bien importantes dificultades burocráticas siguen lastrando su funcionamiento en la práctica. La simplificación administrativa y la definición de mecanismos propios para la supervisión de la cooperación persisten como retos pendientes para el próximo periodo.

Por su parte, la gestión del Fondo de Ayuda al Desarrollo refleja nuevamente una tensión similar a la que mencionábamos en el apartado multilateral. Ciertamente, se ha avanzado de hecho en una reformulación del instrumento que ha traído consigo por primera vez la creación de una importante partida gestionada directamente por el Ministerio de Asuntos Exteriores y dedicada a prioridades no vinculadas a las exportaciones españolas. Desde la Administración se insiste igualmente en la pérdida relativa de presencia del instrumento dentro del conjunto de la cooperación, si bien cabe destacar que esto se debe más al aumento del resto de partidas que a un descenso en el uso de los FAD, cuyo volumen absoluto prácticamente no ha cambiado. En cualquier caso, estos cambios no han venido acompañados de una reforma legislativa consecuente, a pesar de que este era uno de los principales compromisos del equipo de gobierno desde su toma de posesión. Es imprescindible que se ponga fin a este proceso de reforma para que todos los actores y gestores tengan finalmente un marco de referencia claro para sus actuaciones.

En materia de deuda externa la actuación más destacada ha sido la aprobación de la nueva Ley, que ya ha sido comentada extensamente en ediciones anteriores de este informe. Igualmente analizada ha sido la estrategia sectorial relacionada con la Educación para el Desarrollo y la sensibilización social, cuya puesta en práctica debe traer consigo importantes actuaciones específicas⁹

• **Actores de la cooperación española**

Como ya se ha destacado en numerosas ocasiones, la legislatura pasada se caracterizó por una vuelta a la normalidad en la relación entre los diferentes actores de la cooperación, así como por una revisión y reforma profundas de los actores centrales de la Administración General del Estado. También durante la pasada legislatura, por primera vez el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación fue el que lideró la ejecución del presupuesto de ayuda en 2006, lo cual marca una tendencia positiva que esperamos siga manteniéndose en el futuro. Sin embargo, son todavía muchos los retos pendientes en este campo, que constituye una de las líneas de actuación que el III Plan Director debe reforzar (ver apartado 5.6 de este mismo informe).

• **Calidad**

El II Plan Director destaca tres ámbitos centrales en este apartado: la gestión basada en resultados, la reforma de SECI-AECI y la coherencia de políticas.

En relación al primer punto, ya hemos mencionado los avances y retos persistentes en materia de evaluación, al igual que han sido largamente analizadas las mejoras y debilidades en el ámbito de la planificación¹⁰. También se ha hablado mucho sobre la reforma de la AECE, que a pesar del trabajo realizado no puede ni debe darse por finalizada: de hecho, la reforma institucional es sin duda un paso clave, pero no suficiente. En este segundo período es imprescindible abordar otras cuestiones de fondo, que pasan de la estructura al ámbito menos tangible de la cultura institucional, la formación y acompañamiento del equipo, el establecimiento de procedimientos y criterios claros de actuación, etc.

Nos detendremos con algo más de detalle en el apartado de coherencia, con el objetivo de analizar algunos de los avances y dificultades experimentados. Cabe destacar en primer lugar que el II Plan Director centró su enfoque de coherencia en los aspectos más internos a la propia política de cooperación (coherencia entre instrumentos y actores de la cooperación), dejando fuera el reto que se ha mencionado anteriormente de pasar a una política de desarrollo en un sentido mucho más amplio¹¹. Centrándonos en este ámbito interno, es justo reconocer la existencia de algunos avances, tales como la ya mencionada modificación práctica del FAD o la nueva legislación de deuda externa. Aspectos como la coordinación de política en el ámbito multilateral han sido mucho menos visibles, particularmente en el ámbito de las Instituciones Financieras Internacionales. También ha resultado decepcionante el mal funcionamiento del grupo de trabajo sobre coherencia de políticas creado en el seno del Consejo de Cooperación, que finalmente sólo elaboró uno de los cuatro informes anuales requeridos en su reglamento. Sin duda alguna un factor determinante al respecto fue la falta de interés por parte de Gobierno y Parlamento a la hora de darle un mínimo uso al trabajo realizado, así como la inactividad por parte de la Administración a la hora de seguir convocando o impulsando el grupo.

Más allá de la cooperación como tal, se han puesto en evidencia las incongruencias existentes todavía en el seno de la política española, muy especialmente en apartados como las negociaciones comerciales entre la UE y los países de África, Caribe y Pacífico, el apoyo incondicional a las grandes empresas españolas frente a los intereses de países en desarrollo (véase el caso de Repsol en Bolivia) o más recientemente los titubeos y retrocesos existentes en la política migratoria.

• Marco presupuestario indicativo

Como ya se ha dicho, este apartado quedó en la práctica vacío de contenido debido a la eliminación *in extremis* de los datos más significativos y necesarios para gobernar el proceso de crecimiento de la ayuda española.

En la tabla adjunta se recogen los principales porcentajes comprometidos en el Plan Director, junto con los niveles alcanzados en 2006.

Tabla 1 – Metas establecidas y alcanzadas en el II Plan Director

MARCO INDICATIVO	Meta Establecida	Meta alcanzada en 2006
AOD/RNB (1)	0.5%	0.32%
Ayuda Humanitaria (2)	7% AOD Bilateral	7.17%
Países Menos Adelantados (3)	20% AOD Total	12,64%
América Latina (4)	40% AOD Total	67,03%
Países Prioritarios (5)	70% AOD Bilateral	46,52%
Cobertura Necesidades Básicas (6)	20% AOD Bilateral	15.97%

Notas: (1) Meta referida a RNB. Nótese que la meta establecida se refiere al final de la legislatura (2008); (2) 3) Fuente (PACIs, 2006.; (4; 5) Elaboración propia en base a la AOD bruta especificada geográficamente eliminando las partidas no especificables, (6) Elaboración propia en base a AOD bilateral bruta distribuible en PACIs, 2006 (por sectores y descontado créditos FAD).

Como se puede observar, las dos metas alcanzadas son los correspondientes a la Ayuda Humanitaria y a la concentración geográfica en América Latina (de hecho, muy superior a la meta establecida). Frente a esto, destaca el incumplimiento de compromisos especialmente simbólicos como la ayuda a necesidades básicas o países menos adelantados, así como la deficiente concentración en países prioritarios.

3. Un nuevo plan en un nuevo contexto

La ya mencionada Hoja de Ruta del gobierno para la elaboración del III Plan Director hace especial esfuerzo en lanzar un “mensaje de continuidad y profundización” en relación al Plan anterior. Esto es positivo (en la medida en que sus principales directrices gozan de un amplio consenso) y plenamente justificable desde un punto de vista

práctico, dado que la cooperación española no se podría permitir el lujo de cambiar de rumbo de manera significativa cada cuatro años.

Sin embargo, como es natural hay aspectos importantes que han cambiado a lo largo de estos años y que el nuevo Plan deberá tener en cuenta para adaptarse a ellos.

En primer lugar, es necesario analizar el marco internacional de cooperación en el que se va a ejecutar el plan, que se encuentra condicionado por dos tendencias bien diferenciadas. Por una parte, existe un intenso debate entre los donantes encaminado a mejorar la calidad y eficacia de la ayuda, con procesos relevantes en el ámbito del CAD y las Naciones Unidas a finales de 2008. España está tomando parte activa en las discusiones en torno al Forum de Alto Nivel de Accra y deberá incorporar en consecuencia los acuerdos allí alcanzados. Sin embargo, todo esto se produce en un contexto preocupante en el ámbito cuantitativo, en el que muchos donantes han recortado sus niveles de ayuda e incluso están revisando a la baja los compromisos adquiridos. Así las cosas, es crucial que España mantenga su compromiso cuantitativo y como tal lo consagre en el III Plan Director.

Un compromiso cuantitativo que es uno de los 30 puntos incorporados en el Pacto de Estado contra la pobreza, firmado en diciembre de 2007 por todas las fuerzas políticas y que por tanto también constituye un referente vinculante para tener en cuenta en la elaboración del plan.

La mencionada tendencia generalizada a la baja en la ayuda de muchos donantes guarda estrecha relación con el contexto económico imperante en el momento de elaborarse el Plan, que previsiblemente se mantendrá durante al menos la primera parte de su período de vigencia. Esto no sólo implica un reto especial para el mantenimiento de los compromisos cuantitativos, sino también para la ejecución de un concepto de coherencia de políticas mucho más profundo, que implique mirar más allá de nuestros estrechos intereses nacionales para incorporar una perspectiva más global.

Igualmente relacionada (pero no sólo) con el contexto económico está la crisis alimentaria que amenaza muchas regiones del planeta como consecuencia del despegue del precio de los alimentos. Detrás de este fenómeno hay muchas causas que se han analizado con detalle en otros foros¹², pero también desde la cooperación es importante plantearse en este momento algunos aspectos cruciales como el apoyo a la agricultura

en los países del sur, la coherencia de las políticas comerciales y el impacto que generan sobre los productores más pobres, la relación entre pobreza y cambio climático o el rol que la cooperación debe jugar en debates que se aproximan como el de la reforma de la Política Agrícola Comunitaria.

En relación específicamente con el cambio climático también es pertinente que el nuevo Plan Director haga una reflexión más profunda. En el documento anterior se incluye el medio ambiente como uno de los sectores destacados, planteando líneas de intervención que ahora deben ser revisadas a la luz del nuevo contexto: asegurar la coherencia en términos de desarrollo de la posición española de cara al proceso post-kioto, mantener la apuesta por una política de apoyo a la adaptación de los países pobres que se financie con recursos adicionales al 0,7%, analizar en profundidad los riesgos y oportunidades de nuevos instrumentos como los Mecanismos de Desarrollo Limpio en este ámbito, etc. En cualquier caso, esto debe hacerse sin dejar caer otras líneas de intervención como las relacionadas con la gestión de los sistemas hídricos, en las que España había empezado a trabajar y que deben mantenerse.

Por lo que respecta al ámbito de la seguridad y la promoción de la paz, la comunidad internacional sigue mostrando enormes limitaciones frente a casos flagrantes de violaciones de los derechos humanos. La necesidad de tomar partido en el debate sobre la protección de civiles o la participación activa en el proceso de discusión sobre el Tratado Internacional que regule el comercio de armas también tendrán que estar presentes en el nuevo plan.

Otro factor que sin duda está condicionando ya nuestras políticas de cooperación es el de los flujos migratorios. La política española se enfrenta aquí a numerosos retos: de una parte, debe evitar la tentación de utilizar la ayuda como una moneda de cambio para lograr por parte de los países receptores un mayor control de las migraciones o una aceptación del retorno de migrantes irregulares. Por otra parte, debe ir mucho más allá, tratando de identificar medidas concretas que permitan aprovechar el enorme potencial que el fenómeno migratorio tiene para la promoción del desarrollo en los países de origen.

Por último, cabe hacer una reflexión sobre el papel de los países socios (entendiendo por tales no sólo a los gobiernos, sino al conjunto de actores de sus sociedades) en el proceso de elaboración del Plan. Los

análisis y propuestas que provienen de los propios países son cada vez más sólidos y deben sin duda ser considerados como referente esencial. La Hoja de Ruta hace una apuesta muy interesante en este sentido que debe plasmarse en la práctica, para asegurar que el Plan responde a las necesidades y percepciones de quienes, en definitiva, son sus principales destinatarios.

4. Principios rectores

La Hoja de Ruta del Ministerio marca en su punto 3º una serie de principios orientadores para la elaboración del Plan Director. Dichos principios son:

- Consolidación de una sola política de desarrollo.
- Proceso de elaboración liderado por la Administración (DGPOLDE)
- Basado en la evaluación y el aprendizaje
- Basado en el diálogo y la participación de actores
- Carácter más selectivo, estratégico e indicativo
- Mensajes de política y políticos claros y sencillos que permitan centrar y mantener consensos.

Por todo lo explicado en las páginas anteriores no podemos sino dar la bienvenida a este listado, que debe permitir lograr mejoras en muchos de los ámbitos de debilidad manifestados en el anterior plan y que por tanto demuestra una buena capacidad de aprendizaje y reacción por parte de la Administración. Los principios que ahí se incluyen se centran en el proceso de elaboración y las características del documento, que necesitará sin embargo de unas bases “de contenido”, que marquen el punto de partida de la política española de cooperación. Obviamente, la primera referencia en esta materia la marca la propia Ley de Cooperación, que en su artículo 2 establece como principios:

- El reconocimiento del ser humano (...) como protagonista y destinatario último de la política de cooperación.
- La defensa y promoción de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales, la paz, la democracia y la participación ciudadana (...) y la no discriminación.
- La necesidad de promover un desarrollo humano global, interdependiente, participativo, sostenible y con equidad de género (...),

procurando la aplicación del principio de corresponsabilidad entre los Estados

- La promoción de un crecimiento económico duradero y sostenible de los países acompañado de medidas que promuevan una distribución equitativa de la riqueza (...)
- El respeto a los compromisos adoptados en el seno de los Organismos Internacionales.

Diez años después de su aprobación, todos ellos siguen siendo en buena medida válidos, si bien es importante rescatar algunas ideas adicionales que han ido cobrando fuerza en los últimos años:

- La confirmación de la lucha contra la pobreza como objetivo central y rector (que ya se hacía patente en el II Plan Director y debe mantenerse).
- Los principios consagrados en la Declaración de París: apropiación, alineación, armonización y gestión orientada a resultados.
- El gran ausente de la declaración de París, y sin embargo imprescindible para garantizar la apropiación y la sostenibilidad de las políticas: la participación social.
- La transversalidad de la perspectiva de género, tanto en políticas como en instrumentos y ámbitos geográficos.
- Por último, el gran reto que se traslada del II al III Plan: la coherencia de políticas.

5. Componentes principales del nuevo Plan

5.1 La importancia de las cifras

Si los compromisos actuales se cumplen, el Plan Director que ahora se está elaborando pasará a la historia por ser el que incluya como punto de llegada el tan ansiado 0,7%. Nos encontramos por tanto ante un momento clave en el que es muy importante “afinar” bien, tanto en el ritmo como en la composición del crecimiento.

Por lo que respecta al ritmo, las opciones son limitadas. Llegar al 0,7% en 2012 implicará el mantenimiento de un crecimiento exigente de entre 5 y 7 centésimas anuales. En la tabla adjunta se hace una aproximación, concentrando los mayores incrementos en los años finales:

Tabla 2 – Proyección de la AOD sobre RNB 2007 – 2012

Año	%
2007	0.41
2008	0.46
2009	0.51
2010	0.57
2011	0.63
2012	0.7

Si comparamos esta senda con la seguida entre 2004 y 2008 (ver Tabla 3) vemos que los esfuerzos no son irrealizables (de hecho el crecimiento entre 2006 y 2007 fue mucho mayor que el que aquí se proyecta en cualquiera de los años), si bien son ciertamente exigentes en cuanto a su sostenibilidad a lo largo del periodo (particularmente teniendo en cuenta que como decimos el contexto económico en general y las cuentas públicas en particular van a suponer un entorno más restrictivo del de años anteriores). En este sentido, resultan muy preocupantes las declaraciones efectuadas por la Vicepresidenta Primera del Gobierno tras presidir la primera reunión de la Comisión Delegada de Cooperación al Desarrollo (2 de julio de 2008), afirmando que las actuales “dificultades económicas” obligarán a “acotar” la ayuda al desarrollo en los dos primeros años de legislatura. En estas declaraciones se ratifica el compromiso de alcanzar el 0,7% en 2012 y se afirma que el Gobierno “intensificará” para ello el esfuerzo en la segunda mitad de legislatura. Sin embargo, como se aprecia en las tablas, resultará prácticamente imposible alcanzar el compromiso en 2012 si el crecimiento no es progresivo y se consolida año a año.

Tabla 3 – Evolución de la AOD sobre PIB/RNB¹³ 2003 – 2007

Año	%
2003	0.23
2004	0.24
2005	0.27
2006	0.32
2007 (previsión)	0.41

En lo que respecta a la composición, la experiencia de estos últimos años no hace sino confirmar la necesidad de que el crecimiento sea gobernado desde los principales organismos gestores de la ayuda. Así, hemos comprobado la inestabilidad que generan partidas como la condonación de deuda externa, que España no puede decidir unilateralmente y además son muy irregulares y por su naturaleza no sostenibles en el tiempo. También la dependencia excesiva de la partida FAD debe seguir su tendencia a la baja, mientras que la mejora en las capacidades de gestión de la nueva AECID debe permitir un refuerzo notable de la cooperación bilateral no reembolsable, particularmente en lo relativo a programas (vs. proyectos) y nuevos instrumentos. En el ámbito multilateral, lo deseable es que esta partida se consolide en el entorno de la media de los países del CAD (entre el 28 y el 33% en los últimos años ¹⁴), con la premisa de que esta partida no debe constituir una vía rápida para desembolsar fondos (y menos costosa en términos de gestión), sino una apuesta genuina de nuestra cooperación. Para ello, es importante igualmente que las contribuciones a organismos multilaterales se consoliden con entidad propia en los Presupuestos Generales del Estado, sin necesidad de recurrir permanentemente al Fondo de Ayuda al Desarrollo, cuyas distorsiones son sobradamente conocidas.

5.2 Orientación geográfica y sectorial

En este apartado, son dos las principales novedades que debería incorporar el nuevo Plan Director: de una parte, avanzar en la priorización que no fue capaz de llevarse a cabo en su edición anterior en lo que respecta a los principales países receptores de AOD; de otra, empezar a definir un panorama más complejo, en el que se trascienda la AOD para analizar con carácter más amplio las políticas de desarrollo que España puede promover en los distintos países en función de sus características.

Así, en primer lugar sería recomendable reducir la dispersión relativa a la gran cantidad de países receptores de ayuda española catalogados como prioritarios, preferentes y de atención especial. Es evidente que muchos de ellos se han mantenido en estas listas por motivos ajenos a la lucha contra la pobreza (más relacionados con circunstancias geopolíticas como Irak o con intereses comerciales como Namibia o China) y por tanto su revisión debe efectuarse bajo este prisma. Como ya están haciendo otros donantes, corresponde realizar un análisis profundo del valor añadido de la cooperación española por regiones y países, teniendo en cuenta los debates en el seno de la Unión Europea sobre la División del Trabajo entre los donantes¹⁵.

Una vez depurada la lista, lo natural sería que por mandato del Plan Director los principales países receptores de ayuda española sean mayoritariamente los países prioritarios, y no nos sigamos encontrando con situaciones como la de 2006, en que sólo 5 de los 10 países que más AOD recibieron formaban parte de dicho grupo.

Otro requisito imprescindible es que España pase a dar cumplimiento de una vez por todas al compromiso asumido de destinar el 0.15% de su PNB a los Países Menos Adelantados, en vez de seguir escandalosamente situados año tras año a la cola de los países de la OCDE en este rubro. En concreto, en 2006 tan sólo 4 países (Australia, Japón, Estados Unidos y Grecia) empeoraban nuestros resultados. Para poder avanzar en esta dirección, es necesario que la apuesta política por África subsahariana se plasme en una manera más decidida en la práctica. La realidad en el período pasado ha sido que, a pesar de los esfuerzos realizados desde la AECID, la cifra global ha sido enormemente dependiente de las operaciones internacionales de condonación de deuda, y por tanto altamente irregulares y poco sostenibles.

En relación a los Países de Renta Media ha llegado el momento de pasar de la justificación a la diferenciación. España ha hecho un notable esfuerzo doctrinal por argumentar los motivos de esta apuesta, incluyendo razones de valor añadido, efecto contagio de estos países sobre sus regiones, contribución a la gobernabilidad internacional, bolsas de pobreza, etc¹⁶. Todo ello es cierto y debe ser tenido en cuenta, pero también implica que el modelo de intervención no puede ser el mismo en unos países que en otros. En un Plan Integral de Desarrollo, ya no es la AOD la única variable en juego, sino que debe considerarse la contribución al desarrollo de otros factores más ligados a la política exterior, comercial, migratoria, etc. Habitualmente, cuando pasamos a estos ámbitos suelen ser los intereses "nacionales" los que predominan. España tiene durante el próximo período una oportunidad de oro de demostrar que esta apuesta por el desarrollo de los Países de Renta Media es sincera, al hilo por ejemplo de las negociaciones comerciales en marcha entre la UE y América Latina. De nada sirve destinar millones de ayuda si negamos en política comercial mucho más de lo que aportamos en proyectos. Otro ámbito clave en el que muchos de estos países se juegan sus intereses es el fenómeno migratorio, donde la gestión de las remesas o los permisos de trabajo pueden tener mucha más relevancia que unos cuantos proyectos de cooperación.

A nivel sectorial, una vez más tenemos que insistir en la necesidad de partir del cumplimiento de los compromisos internacionales, en

apartados como el destino del 20% de la AOD a las Necesidades Sociales Básicas. Esto sin embargo no conlleva una negación de otros sectores esenciales para el desarrollo de un país, tales como el tejido productivo, los niveles superiores en los servicios sociales (educación secundaria y universitaria, etc.) o las infraestructuras. El pasado mes de junio el Presidente del Gobierno se comprometió en unas declaraciones sobre las prioridades de la política exterior española¹⁷ a destinar el 50% de la AOD al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Esta declaración, en principio positiva por lo que conlleva de compromiso con los ODM, puede esconder una trampa si la contribución a los mismos se identifica con financiar exclusivamente los sectores directamente reflejados en su enunciado (educación, salud, ayuda alimentaria y medio ambiente fundamentalmente). Es evidente que para lograr estos objetivos no sólo hay que atender a su ámbito sectorial, sino a todos aquellos aspectos de carácter más macro o estructural que se encuentran detrás de sus bajos niveles de cobertura. Reducir excesivamente la atención al resto de sectores puede resultar a la larga contraproducente y poco estratégico¹⁸. Por tanto, España debe asumir como base el cumplimiento mencionado de compromisos internacionales, pero a partir de ahí desarrollar sus propias prioridades estratégicas en ámbitos complementarios, en aras a configurar un sistema de ayuda coherente y completo.

Por último, un aspecto al que no hemos hecho referencia hasta ahora es el de la ayuda ligada, ámbito en el que España sigue ocupando uno de los puestos de dudoso honor entre los donantes (sólo 4 de ellos vinculan un porcentaje mayor a la compra de bienes y servicios de origen nacional). En 2006 esta modalidad de ayuda alcanzaba todavía el 13,82% de la ayuda española, por lo que se hace imprescindible que el Plan Director asuma compromisos concretos de reducción de una práctica que contradice los principios adoptados en la Declaración de París¹⁹.

5.3 Instrumentos para el cambio

Si la Administración se plantea en firme abordar en este III Plan Director una política de desarrollo integral, este es uno de los apartados que tendrá que revisar en mayor profundidad. Ciertamente, la categoría de instrumentos considerada en el anterior Plan es amplia en lo relativo a la cooperación como tal, pero se hace necesario analizar qué otros instrumentos o políticas fuera de la AOD pueden utilizarse como herramientas de promoción del desarrollo en los países del Sur. Ya no se trata tan sólo por tanto de promover la coherencia de políticas como una mirada para asegurar que otras actuaciones de la Administración no

perjudican a los intereses de los países pobres, sino de integrar de pleno derecho a esas otras líneas de acción como instrumentos para impulsar su desarrollo. Así, por ejemplo, el Plan Director debe considerar las políticas migratorias o comerciales como parte integrante de sus instrumentos de cooperación.

- En lo relativo a la cooperación estrictamente, en el próximo período se deben consolidar de manera definitiva los instrumentos de cooperación bilateral no reembolsable, dado que son aquellos más directamente gobernados por la principal agencia gestora de la cooperación²⁰ y suponen además una modalidad menos gravosa para los países receptores. En particular, España debe superar de una vez por todas el tremendo desequilibrio entre proyectos y programas, reforzando estos últimos para reducir los proyectos individuales a una categoría mucho más oportunista y no generalizada. Estas medidas deben venir acompañadas de la consolidación de los nuevos instrumentos (tales como apoyo sectorial, presupuestario, fondos globales, etc.), no sólo a nivel práctico sino también en su formulación más doctrinal, de tal manera que no se conviertan al final en un enunciado cajón de sastre donde caben todo tipo de actuaciones tradicionalmente no catalogadas²¹. El desarrollo paulatino de estas nuevas modalidades de ayuda debe permitir un avance en los procesos de alineación y armonización asumidos por España en la Declaración de París sobre eficacia de la ayuda. El Plan Director debe orientar sobre las fórmulas y destinos más adaptados para la utilización de este tipo de instrumentos. Además, un aspecto fundamental a tener en cuenta es la necesidad de que la cooperación española cuente con los recursos (fundamentalmente humanos) necesarios no solamente para la gestión técnica de estos instrumentos (contribuciones, evaluación, etc.) sino para participar activamente en la discusión política que se produce entre donantes y países socios. Sólo así podremos aprovechar realmente el potencial y valor añadido de estas nuevas herramientas.

- La Acción Humanitaria es, como hemos mencionado anteriormente, uno de los apartados que más se ha reforzado en el período anterior, refuerzo que debe verse ahora consolidado con la creación de la nueva oficina humanitaria dentro de la AECID. La evolución cuantitativa experimentada en estos últimos años debe consolidarse, pero el reto en este ámbito estará una vez más en trascender las barreras estrictas de la intervención humanitaria para lograr una actuación coherente desde el ámbito político y militar. España debe promover activamente conceptos como la responsabilidad de proteger (a civiles atrapados en conflictos), y hacerlo combinando,

según las circunstancias lo requieran, sus herramientas de cooperación, su fuerza diplomática e incluso, si llega el caso, su contribución militar.

- Por lo que respecta a los instrumentos financieros, no podemos dejar de insistir en la necesidad urgente de abordar la reforma definitiva de FAD y CESCE22, de manera que se dé cobertura formal a una evolución que ya se ha venido produciendo en la práctica, pero que todavía despierta importantes interrogantes (como la necesidad de utilizar un instrumento como ese para dar cobertura a las contribuciones de España a organismos no financieros). En relación con la Condonación de Deuda Externa, debe consolidarse la gestión de estas medidas como una política más de desarrollo, en aplicación de los principios y criterios establecidos en la ley aprobada recientemente sobre la materia. El refuerzo de las conversiones de deuda por desarrollo junto con la culminación de los procesos de condonación a los países HIPC y PMA, debe combinarse con medidas encaminadas a evitar la generación de nuevos niveles de endeudamiento que comprometan el desarrollo de los países receptores. Para ello, es esencial que la cooperación española cuente con unos criterios claros en relación al uso del crédito como parte de su política de cooperación, y fuera de ella también en materia de seguro a las exportaciones.

- En cuanto a la cofinanciación de proyectos de las ONGD, ya hemos destacado la mejora cualitativa que se ha incorporado con los nuevos convenios, así como los asuntos pendientes de resolver en materia de gestión, principalmente relacionados con el desarrollo de la Ley de Subvenciones. Tal vez el reto para el nuevo Plan, además de consolidar estas herramientas, consista en dar con los vehículos apropiados para garantizar la participación de la sociedad civil (la española y la de los países socios) en el marco del resto de instrumentos de la cooperación y, más allá, en el diseño y aplicación del conjunto de políticas de desarrollo. Uno de los riesgos de las nuevas tendencias (y que ha sido destacado como una de las debilidades principales de la Declaración de París) consiste en centrar el diálogo de políticas y prioridades de desarrollo al nivel exclusivo de los gobiernos, dejando fuera (o al albur de la voluntad del gobierno del país socio) la necesaria participación de sociedad civil y Parlamentos. Esta constituye una receta abocada al fracaso, en cuanto que pone en peligro varios de los principios esenciales de la propia declaración (apropiación, sostenibilidad), además de suponer una enorme pérdida de oportunidad para el enriquecimiento de los propios planes y políticas. Ciertamente, esto implica también un reto para las propias ONG, que tenemos que trascender (que no abandonar) el ámbito exclusivo de la gestión de

proyectos para pasar a esquemas más sofisticados de acompañamiento a nuestras contrapartes en estos procesos, por su naturaleza política mucho más complejos.

- Existen otros dos ámbitos de actuación que son de particular trascendencia para las ONGD, pero que por sus características ameritan un lugar propio en su consideración como instrumentos de promoción del desarrollo y la cooperación. Uno de ellos es el de la Educación para el Desarrollo, del que ya hemos hablado con anterioridad. El reto en este ámbito está en integrar plenamente las implicaciones de la recién aprobada estrategia en el nuevo Plan Director, asumiendo que estamos ante una tarea que implica a todos: Administraciones central y Autonómica, diversos Ministerios (incluyendo muy especialmente el de Educación y el recién creado Ministerio de Ciencia e Innovación, además de Exteriores y Cooperación), ONGD y otros actores sociales. El segundo ámbito es el Comercio Justo, cuya omisión como instrumento en el anterior Plan Director debe ser corregida sin duda alguna en este III Plan. Se trata de una herramienta privilegiada en distintos ámbitos, desde la promoción del tejido productivo hasta la sensibilización en nuestro país, pasando por el refuerzo a la sociedad civil del sur. Por supuesto, incorporar el comercio justo como estrategia de la cooperación también implica hablar de la posición de España ante las negociaciones comerciales internacionales, sea en el marco de la OMC o de los diferentes procesos regionales en marcha. Una vez más, la coherencia de políticas debe tener implicaciones concretas en este ámbito.

- Finalmente, no podemos dejar de mencionar el rol de los organismos internacionales (financieros y no financieros) en el nuevo tiempo de la cooperación española. Como hemos dicho antes, la prioridad esencial en este apartado consiste en aprobar y poner en marcha la estrategia que se ha estado elaborando al respecto, particularmente en lo que se refiere a herramientas concretas para abordar una selección estratégica de nuestras contribuciones (que sean coherentes con el conjunto de prioridades geográficas y sectoriales de la ayuda), un seguimiento apropiado de su ejecución y una participación activa en los espacios internacionales de configuración de políticas y líneas de intervención. También en este apartado la actuación trasciende con mucho a la mera cooperación, siendo necesario abordar medidas muy concretas para garantizar que nuestra presencia y participación en los organismos internacionales es utilizada como una herramienta más en la promoción del desarrollo y se lleva a cabo de una manera coherente y coordinada. Para poder evaluar hasta qué punto esto es así, resulta esencial la puesta en marcha de los mecanismos de transparencia

y rendición de cuentas que prevé la nueva estrategia, dado que uno de los grandes lastres históricos de la política multilateral española (en general) ha sido su opacidad. Finalmente, no podemos dejar de mencionar el hecho de que España asumirá la presidencia de la UE durante el período de vigencia de este nuevo Plan Director, circunstancia que exigirá de España un importante esfuerzo para liderar los procesos de debate en el marco de la ayuda comunitaria.

6. Nuevos y viejos actores

Para terminar este capítulo se hace imprescindible aludir al rol de los diversos actores en la política de cooperación y desarrollo en España. Probablemente, este deba ser uno de los ámbitos que más necesite una reflexión específica en el proceso de elaboración del nuevo plan, incluyendo aspectos como los siguientes:

- Actualización de la relación de actores: como se ha mencionado, desde algunos ámbitos se reclama una revisión del listado de actores que recoge la Ley de Cooperación, analizando no sólo qué nuevos actores se han incorporado sino también cuál es la contribución esencial que cada uno de ellos aporta o puede aportar a un sistema integral de desarrollo.
- Muy especialmente, las dificultades experimentadas en el proceso de elaboración de la estrategia relativa a la promoción del tejido productivo han puesto en evidencia la necesaria discusión sobre el rol del sector privado en el desarrollo. La cooperación española parte de una concepción muy estrecha, casi circunscrita a los créditos FAD, que ahora debemos superar. Así, desde la Administración se hace énfasis en la importancia que van a jugar por ejemplo las Alianzas Público-Privadas, discusión aún muy poco madura en España y que habrá que agilizar, teniendo en cuenta también las enormes dificultades experimentadas en los debates en torno a la Responsabilidad Social de las empresas españolas en el exterior.
- Coordinación vs. diversidad: esta es probablemente una de las discusiones más delicadas. Ciertamente, la cooperación española adolece de una grave dispersión, y la multiplicidad de intervenciones constituye una amenaza constante a la eficacia, que debe llamar a la responsabilidad de todos. Así se ha destacado en el examen entre pares del CAD y esta es además una de las prioridades reconocidas por el equipo de gobierno para la nueva legislatura. Sin

embargo, como se insiste desde la Coordinadora de ONGD, estos actores tienen también un margen de autonomía e independencia en sus actuaciones que no se puede ignorar (ni desde un punto de vista formal ni desde un enfoque más conceptual).

- Revisión de los órganos formales de participación y coordinación: en particular, ha llegado el momento de revisar el funcionamiento del Consejo de Cooperación, que ha combinado algunas de las principales satisfacciones (vuelta al consenso y el diálogo) y frustraciones (parálisis del grupo de trabajo sobre coherencia de políticas, dinámica de los plenarios, etc.) del reciente período. Entre otras cosas, es esencial hacer de este órgano un Consejo Asesor en Políticas de Desarrollo, no sólo de Cooperación. Esto quiere decir que leyes similares a lo que fue en la pasada legislatura la ley de deuda externa o iniciativas como el Plan África no deben quedar nuevamente fuera de su ámbito de discusión y dictamen.

7. Epílogo

Los próximos meses van a ser cruciales para que, entre todos, empujemos a la cooperación española a dar el salto definitivo hacia su mayoría de edad. Los mimbres de los que disponemos son buenos (compromiso cuantitativo, consenso, reformas estructurales, etc.), pero el cesto es aún débil, persistiendo muchos huecos por donde puede escaparse el agua. Aquí se apuntan algunas ideas para reforzar su tejido, es de esperar que con la contribución de todos los actores implicados contemos a principios de 2009 con un Plan Director a la altura de las expectativas.

Notas

¹ Puesto de manifiesto en la firma por parte de todos los grupos políticos del Pacto de Estado contra la Pobreza, en diciembre de 2007.

² Alonso, J. A “Cooperación española: desafíos para una nueva legislatura”. ICEI Paper 03, 2008.

³ Así lo reclama la Coordinadora de ONG de Desarrollo (CONGDE) en su documento “Aportaciones de la Coordinadora de ONG de Desarrollo-España para la elaboración del III Plan Director de la Cooperación española”. Muchas de las recomendaciones y observaciones reflejadas en este capítulo se hacen eco de este trabajo, en cuya elaboración Intermón Oxfam ha participado activamente.

⁴ Dictamen sobre el Plan Director. Consejo de Cooperación al Desarrollo, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

⁵ Plan Director de la Cooperación Española 2009-2015. Hoja de ruta. Borrador 25 de febrero de 2008.

⁶ Ver al respecto La Realidad de la Ayuda 2005-2006.

⁷ Dictamen sobre el Plan Director. Consejo de Cooperación.

⁸ Para conocer más detalles de nuestra valoración al respecto ver el capítulo “Cambio de rumbo en la cooperación española”, incluido en La Realidad de la Ayuda 2007-2008.

⁹ Que se detallan en el documento de aportaciones de la CONGDE al III Plan Director.

¹⁰ “Expresión de opinión del Consejo de Cooperación para el Desarrollo sobre el proceso de planificación de la cooperación española”, Julio de 2006.

¹¹ No podemos olvidar sin embargo que el mandato incluido en el artículo 4 de la Ley de Cooperación va mucho más allá de este concepto interno, al hacer referencia a “todas las políticas que apliquen las Administraciones públicas en el marco de sus respectivas competencias y que puedan afectar a los países en vías de desarrollo”.

¹² Ver el informe de Oxfam Internacional: “La hora de la verdad: qué deben hacer los líderes mundiales frente a la crisis de precios de los alimentos”. Junio de 2008.

¹³ La medición de la AOD modificó su referencia del PIB a la RNB (Renta Nacional Básica) por indicación del CAD.

¹⁴ La AOD multilateral superó el 45% de la ayuda total en 2006, y está previsto que alcance el 53% en 2007.

¹⁵ Ver al respecto el informe de FRIDE “La división del trabajo entre los donantes europeos: ¿reparto del pastel o compromiso con la eficacia?”, de Nils-Sjard Schulz.

¹⁶ Ver los trabajos elaborados al respecto por instituciones como el ICEI o la Fundación Alternativas.

¹⁷ Ver el discurso de José Luis Rodríguez Zapatero titulado “En interés de España: una política exterior comprometida”, pronunciado el 17 de junio de 2008 en una actividad organizada por el Real Instituto Elcano.

¹⁸ Como se ha podido comprobar por ejemplo en el ámbito de la agricultura, cuyo abandono por parte de gobiernos y donantes lamentamos ahora con motivo de la crisis agudizada por el alza de precios internacional.

¹⁹ En este sentido, resultan esperanzadores los indicios en el marco de la reforma del FAD, excluyendo en la mayoría de los casos el recurso a la ayuda ligada. Está por ver en qué medida esto quedará consagrado en los textos finales.

²⁰ Tal y como destacamos en la anterior edición de este informe, la AECl era la entidad que, en términos generales, respondía de manera más ajustada a las prioridades establecidas por el Plan Director.

²¹ Ver al respecto el documento de aportaciones de la CONGDE al III Plan Director.

²² Las propuestas específicas de Intermón Oxfam para esta reforma se desglosarán en “La Realidad de la Ayuda 2008-2009”.

Intermón Oxfam Julio 2008

Este documento ha sido escrito por Marta Arias y será incluido en la edición 2008-2009 de “La Realidad de la Ayuda”. Intermón Oxfam agradece la contribución de José Antonio Alonso, Jaime Atienza, Carmen González e Isabel Kreisler en su elaboración. Es parte de una serie de documentos escritos para contribuir al debate público sobre políticas humanitarias y de desarrollo. Su contenido puede ser usado para actividades de campaña, educación e investigación, siempre que la fuente sea adecuadamente citada.

Para más información, por favor envíe un correo a info@IntermonOxfam.org