

La política española de cooperación para el desarrollo: a la búsqueda de la mayoría de edad



& *Resumen/Abstract: La cooperación para el desarrollo se ha convertido en una de las áreas más importantes de la política exterior española. El estudio de esta área debe realizarse en el entorno de los profundos cambios y transformaciones que ha vivido la sociedad española en los últimos treinta años, así como en el entorno de la sociedad internacional. Hasta hace poco tiempo era frecuente justificar las carencias y debilidades de la política española de cooperación para el desarrollo en función de su juventud; hoy ya ha alcanzado la mayoría de edad. En su etapa final, si tuviéramos que resumir en una frase la filosofía que pretende llevar a cabo el Gobierno socialista en materia de política de cooperación, esta sería la de pasar de una política de ayuda a una política de desarrollo. Hoy es innegable que la cooperación para el desarrollo forma una de las partes esenciales de la política exterior española y que, con el paso del tiempo, se ha mejorado cuantitativa y cualitativamente su situación.&*

& **Palabras clave:** cooperación internacional, cooperación para el desarrollo, política exterior, España

1. LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA EN CONTEXTO

En fechas en las que recordamos nuestro reciente pasado (cambio de régimen tras la muerte de Franco, transición a la democracia, de la pobreza a la riqueza, plena incorporación a la vida internacional, integración en la Unión Europea) y esa especie de salto que ha dado España desde el siglo XIX al siglo XXI, el objetivo de este artículo es examinar una de las mejores muestras de evolución de la vida política española, como es la cooperación para el desarrollo.

La cooperación para el desarrollo se ha convertido en una de las áreas más importantes de la política exterior española. Su puesta en escena combina la presencia de una multiplicidad de actores, tanto públicos (Administración central del Estado, comunidades autónomas, entes locales) como privados (organizaciones no gubernamentales –ONG–, sindicatos, empresas, universidades, etc.),¹ así como una variada gama de actividades que superan la tradicional ayuda financiera y técnica (conversión de deuda por educación, apoyo a presupuestos, microcréditos, etc.).

Antes de comenzar el tratamiento de esta cuestión resulta necesario abordar, con las herramientas que suministra la ciencia política y, sobre todo, las relaciones internacionales, el contexto de su origen y evolución. En efecto, el estudio de la política de cooperación para el desarrollo debe realizarse en el entorno de los profundos cambios y transformaciones que ha vivido la sociedad española en los últimos treinta años.

Con una firme voluntad por recuperar el tiempo perdido durante cuarenta años de dictadura y siglos de atraso con respecto a nuestros vecinos europeos,² desde 1975 hasta ahora España ha pasado de una dictadura –al mando de un general que murió ordenando penas de muerte–, el aislamiento (que se bautizó como autarquía), la combinación de desarrollismo con pobreza política y la condena internacional, a una situación que ha sido considerada por muchos como un modélico ejemplo de transición. (Demás está decir que dichos ejemplos modélicos no existen.)

Aunque no existe casi ninguna polémica ni debate sobre el asunto, el actual jefe de Estado –el Rey Juan Carlos– fue designado en su momento por el propio general Franco como una especie de sucesor para garantizar el «franquismo sin Franco». Pero afortunadamente, el Rey abrazó la causa de la democracia y consiguió, junto al primer presidente democrático, Adolfo Suárez, no solo el milagro de pasar de la dictadura a la democracia sin ningún coste para los gestores de la primera sino, además, poner en marcha una serie de importantes transformaciones.

En el ámbito de las relaciones exteriores, esa transformación pasaba por remodelar y poner al día una política exterior propia de un país democráticamente avanzado y con capacidad de influencia en la vida internacional, y por realizar muchas e importantes tareas pendientes. Quizá la primera era recuperar la normalidad, en el sentido de restablecer relaciones diplomáticas con un conjunto de países con los que «la España de Franco» no mantenía relaciones. Por supuesto, aquí se encontraban todos aquellos países a los que el régimen franquista acusaba de ser parte del complot judeo-masónico-comunista, principal enemigo de quien (como Franco) había luchado contra el comunismo bajo la bandera de la cruzada (con el beneplácito, claro está, de la jerarquía católica). Entre estos países estaba, por cierto, la antigua Unión Soviética y sus «satélites» a lo largo y ancho del mundo; pero también estaba México, con quien las relaciones no se restablecieron hasta el 28 de marzo de 1977, porque

no solo había recibido a miles de refugiados de la guerra civil española sino que había mantenido el reconocimiento al Gobierno republicano.

Pero otros asuntos prioritarios reclamaban también la atención de la diplomacia española. Entre ellos sobresale la integración en la Unión Europea, que implicó un largo y difícil proceso de negociaciones que culminó recién el 1 de enero de 1986 con el ingreso de España como miembro de pleno derecho. Entre tanto, la seguridad y la defensa tuvieron como cuestiones preferentes la incorporación a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Esta incorporación se cristalizó el 30 de mayo de 1982, tras un proceso corto pero intenso –que incluye el rechazo a la entrada por parte del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y el esperpéntico intento de golpe de Estado del 23 de febrero de 1981–, cuando el encargado de negocios en Washington entregó el documento de adhesión, convirtiendo a España en el socio 16.º de la OTAN. La continuidad en la OTAN pasó, sin embargo, por el traumático referéndum del 12 de marzo de 1986, en el que por escaso margen ganó el sí, garantizando la permanencia hasta nuestros días.³

Otro asunto prioritario ha sido la revisión de las relaciones con los Estados Unidos,⁴ de los que éramos más siervos que socios, a tenor de lo que se descubrió detrás de los Acuerdos de 1953, que daban toda clase de facilidades al ejército de la superpotencia, en plena efervescencia de la Guerra Fría, aunque en España se hablara, por ejemplo, de la existencia de bases militares de utilización conjunta.

También hay que destacar la incorporación a toda una serie de organizaciones internacionales y foros multilaterales, especialmente los que tratan cuestiones vinculadas a la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales, de los que España había quedado excluida, pues eran claramente contradictorios con el propio régimen español. Vale la pena recordar, sin embargo, que la existencia del régimen franquista no constituyó un obstáculo para su ingreso en la ONU en 1955, aunque no tanto, como es obvio, por méritos propios, sino por el juego de las entonces dos superpotencias.

Asimismo, había que reordenar también las relaciones con algunos de los considerados socios preferentes del franquismo: los países árabes (más por sintonía de Franco con algunos jefes que por la relación real entre los pueblos) y América Latina, denominada entonces Hispanoamérica, que en los primeros momentos del franquismo vencedor de la guerra civil se había intentado recuperar como parte del Imperio perdido. Como señaló en alguna oportunidad el profesor Roberto Mesa, la España franquista mantenía relaciones con esos dos grupos de países bajo la etiqueta de políticas de sustitución, puesto que el régimen tenía imposibilitada la relación plena con otros países u organizaciones internacionales. Había, por tanto, que volver a construir una relación efectiva con nuestros vecinos del Mediterráneo (especialmente con Marruecos) y con América Latina, para dotarlas de contenido real.

Lo anterior explica las inmensas energías que tuvo que dedicar el conjunto de la acción exterior española para ponerse al día tras el lastre que supuso el franquismo. Sin tener en cuenta ese contexto, resulta difícil comprender cómo y cuándo aparece la política española de cooperación para el desarrollo. Pero a las circunstancias políticas señaladas anteriormente hay que añadir aquí otra cuestión básica. A pesar de algunas décadas de desarrollismo, tras la apertura y liberalización auspiciadas por organismos internacionales a partir de 1959, España era hasta finales de los años setenta un país pobre y muy atrasado en muchos aspectos. Es cierto que, con muchas dificultades, se ganó terreno rápidamente; pero un dato puede resultar interesante para reflejar cuál era la situación: hasta 1978 España estaba en la lista de

países del Banco Mundial susceptibles de recibir fondos para contribuir a su desarrollo y hasta 1981 no dejó de ser considerado un país receptor de ayuda internacional.

Por lo tanto, la política de cooperación y ayuda al desarrollo hay que situarla bajo estos parámetros de recuperación democrática, creciente protagonismo en la escena internacional y despegue económico, que tienen lugar desde fines de los años setenta. A ese conjunto de elementos hay que añadir el compromiso de los sucesivos gobiernos democráticos por poner en marcha la solidaridad española hacia aquellos países en situación más desfavorecida, así como el creciente apoyo de la sociedad española para consolidar y aumentar esa solidaridad.

2. PRINCIPIOS Y PUESTA EN ACCIÓN DE LA POLÍTICA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO⁵

Primera etapa: los principios de la ayuda al exterior (1975-1982)

El referente normativo más importante para poner en marcha la solidaridad internacional española se encuentra en el preámbulo de la Constitución de 1978, que refleja la voluntad de «colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre todos los pueblos de la Tierra».

Sin embargo, un hecho que conviene tener en cuenta (enfocado desde la dualidad de un país que busca el crecimiento de su economía y que sus empresas hagan negocios en el exterior, así como poner en marcha las primeras manifestaciones de la ayuda al desarrollo) es que en 1976 se adopta una norma que intenta combinar ambos aspectos –por extraño que hoy parezca– al regular los llamados créditos Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) y convertirlos en uno de los principales instrumentos de la cooperación española. Esta norma ha dado lugar desde entonces a muchas críticas, puesto que parece poco coherente que se promueva la internacionalización de las empresas españolas con los mismos dineros que sirven para ayudar a otros países. También de este origen viene uno de los pecados capitales de la cooperación española, a saber, que los créditos FAD estuvieran vinculados a la compra de bienes y servicios de empresas españolas para realizar proyectos de cooperación en los distintos países ayudados. El texto de la norma no deja demasiadas dudas al respecto, puesto que el Real Decreto-Ley 16/1976 (de ordenación económica, medidas fiscales de fomento de la exportación y del comercio exterior) establece en su artículo 7.º la creación de «un Fondo de Ayuda Oficial al Desarrollo destinado a la concesión de créditos y otras ayudas en términos concesionarios por el Estado español a otros estados e instituciones públicas extranjeras, así como a instituciones financieras intergubernamentales. Dichos créditos y ayudas están ligados a la adquisición por el beneficiario de bienes y servicios españoles. Excepcionalmente podrán considerarse créditos y ayudas de carácter financiero no ligado».

Sin embargo, desde comienzos de los años ochenta se pusieron en marcha distintas iniciativas para activar la ayuda española, siendo uno de sus primeros destinos Centroamérica. Para esa región, entonces en pleno conflicto, la política española destinó buena parte de sus activos (por primera vez, España envía tropas para Operaciones de Mantenimiento de la Paz, los «cascos azules», o presiona para que sus vecinos europeos –España todavía no era miembro de la Unión Europea– hagan oír su voz y estén presentes apoyando los esfuerzos regionales de paz, democracia y desarrollo), elaborando el primer plan integral de cooperación.

Segunda etapa: institucionalización y consolidación (1982-1996)

Fecha importante ha sido el 28 de octubre de 1982. Ese día se produce el triunfo del PSOE, que gobernará, con Felipe González a la cabeza, hasta 1996. Tanto por el periodo durante el que este partido se mantiene en el gobierno, como por su compromiso de activar una política de cooperación para el desarrollo digna de tal nombre, los esfuerzos realizados dan sus frutos. Son tiempos estos en los que va aumentando considerablemente el número de Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD), las que se convertirán no solo en actores sobre el terreno (su principal misión) sino también en protagonistas clave de la política de cooperación para el desarrollo, al actuar como grupo de presión sobre distintas administraciones públicas, y especialmente sobre el Gobierno.

Durante este periodo, tanto el Congreso de los Diputados como, sobre todo, el Senado se encargaron de elaborar las principales líneas de acción orientadoras de la labor del Gobierno en la puesta en escena del sistema español de cooperación y ayuda internacional. Una tarea primordial en este sentido era dotar a la Administración de las instituciones y órganos, junto a los recursos financieros, necesarios para ponerla en marcha. De este impulso político provino la creación de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI) –establecida por el Real Decreto 1485/1985– y, especialmente, la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) –organismo autónomo adscrito al Ministerio de Asuntos Exteriores, creado por el Real Decreto 1527/1988–, como encargadas de la decisión política y la gestión de la cooperación española. Al mismo tiempo, se crearon mecanismos para lograr la coordinación entre los distintos departamentos y actores implicados en la ayuda al desarrollo. En efecto, es la misma norma que «creaba» la AECI la que también daba vida a la Oficina de Planificación y Evaluación, que solo en fechas recientes ha hecho honor a su nombre.

Continuando con esta puesta a punto de la administración de la cooperación española, en el año 1987 se elaboró el primer Plan Anual de Cooperación Internacional. Estos planes anuales presentados por el Ministerio de Asuntos Exteriores eran aprobados por el Gobierno una vez tramitados por la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional (que había sido creada como órgano de apoyo a la coordinación de la Administración por Real Decreto 451/1986).

Y es justamente a partir de esta puesta a punto de la administración de la cooperación donde encuentran su origen algunos de los cuellos de botella que han mermado las potencialidades de la cooperación española. Por un lado, las tensiones constantes entre el departamento de Asuntos Exteriores (personificado en el cuerpo de diplomáticos, como principales gestores de esta actividad exterior) y el de Comercio/Economía (personificado en el cuerpo de técnicos comerciales del Estado), bajo cuyo poder está la gestión de los créditos FAD. Esta tensión se ha plasmado en lo que se ha llamado la bicefalia de la cooperación española, que es uno de los principales lastres de esta política. A ello hay que añadir que, al calor del proceso de descentralización que hizo de España un país «cuasi» federal, algunas comunidades autónomas aspiraron a tener su propia actividad de cooperación, no solo ya como manifestación de su solidaridad sino como un instrumento de acción exterior. Si bien esta aspiración choca, en principio, con uno de los preceptos de la Constitución española (el artículo 149.1, que establece que el Estado tiene competencia exclusiva sobre las relaciones internacionales), los hechos parecen haber sobrepasado la norma puesto que hoy buena parte de las comuni-

dades autónomas, y todo tipo de entes locales, tienen algún tipo de participación en la ayuda exterior. Como consecuencia de ello, no solo ha aumentado la presencia de actores implicados sino que, al mismo tiempo, ha tornado más difícil las tareas de coordinación, lo que casi siempre lleva aparejado la falta de eficacia y eficiencia en el desarrollo de esta tarea.

En el marco de los organismos consultivos de la política y gestión de la cooperación española, hay que destacar al Consejo de Cooperación para el Desarrollo, creado por el Real Decreto 795/1995,⁶ como órgano de participación de los diversos agentes sociales implicados en esta materia. Es uno de los resultados que se obtuvieron de las manifestaciones y acampadas ante diversos organismos oficiales, a través de las cuales una gran parte de la sociedad española, especialmente los jóvenes, reivindicaba el aumento de la ayuda española para que llegara al 0,7% del Producto Nacional Bruto; porcentaje que, a pesar de los compromisos sucritos por los partidos políticos en campaña electoral, no se ha logrado todavía.

Dado que, por la propia naturaleza de esta actividad, la cooperación no se puede plantear de una forma aislada, será necesario –más allá de la relación bilateral entre donante y receptor– que la cooperación española se vincule a la de otros protagonistas del sistema internacional de ayuda al desarrollo. Aquí es preciso destacar tres hechos: a) la presencia española en organismos y entidades internacionales dedicados a contribuir al desarrollo, lo que da lugar a la cooperación multilateral, en especial dentro de los organismos del sistema de Naciones Unidas (tanto en los de carácter financiero: Fondo Monetario Internacional y Grupo Banco Mundial; como los no financieros: FAO, UNESCO, UNICEF, PNUD, entre otros); b) la incorporación de España a la Unión Europea, lo que conlleva su participación tanto en el presupuesto comunitario dedicado a la cooperación para el desarrollo, como en la cuota con la que participa en el Fondo Europeo de Desarrollo (que financia las acciones hacia países de África, el Caribe y el Pacífico, con los que la Unión Europea tiene un acuerdo de asociación); y c) el ingreso de España, el 3 de diciembre de 1991, en el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), club en el que están los principales donantes mundiales,⁷ representados por los responsables de sus agencias de cooperación, y a través del cual se ha intentado armonizar algunas de las prácticas de cooperación así como poner en común doctrinas y establecer consensos sobre la mejora de las ayudas al desarrollo.

Tercera etapa: una política de cooperación conservadora (1996-2004)

Este avance considerable, aunque no exento de críticas –algunas de las cuales se han señalado–, tuvo su límite durante este periodo, pues fue bajo el gobierno del Partido Popular, que tuvo en sus manos los destinos de España entre 1996 y 2004, cuando se aprobó la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Ley 23/1998).⁸ Esta norma recoge en buena medida toda la experiencia anterior, pero sin duda aporta una serie de importantes novedades. Esta cumplía un objetivo básico, como es el de dotar a la política española de cooperación de un marco regulador integrado, aunque –por supuesto– no acababa automáticamente con los defectos y carencias de esa política. De hecho, en buena medida, la ley institucionalizaba prácticas ya existentes en este ámbito, sin poner fin a alguno de sus principales defectos. Además, la ley no cerraba puertas sino que creaba un marco normativo general que debería ser luego desarrollado. Y es precisamente aquí, en este espacio que la ley dejaba, donde la discrecionalidad del Gobierno –apoyado en una mayoría parlamentaria– pudo maniobrar, dejando su impronta en la forma de gestionar la cooperación. Quizá por ello las ilusiones, esperanzas y expectativas que despertó la ley pronto se vieron frustradas.

Veamos más detenidamente algunos aspectos básicos de esta ley. En ella se dice que «La política de cooperación internacional para el desarrollo es parte de la acción exterior del Estado y se basa en el principio de unidad de acción del Estado en el exterior» (art. 3); asimismo, se establece que las prioridades de esa política «(...) responderán a los objetivos de la política exterior del Estado» (art. 5). Pero a raíz de lo que se enuncia en el resto del articulado, es posible hablar de una Ley que trata las acciones de cooperación «en el marco de sus respectivas competencias», haciendo alusión esa coletilla a que cada Departamento mantendrá sus competencias en este ámbito, expresión que aparece de forma reiterada a lo largo del texto y que adquiere particular importancia en los artículos 17 y 25. Ello supone que cada Departamento mantiene el control sobre un ámbito particular de la cooperación, por lo que disminuye la eficacia del conjunto de las acciones.

En el artículo 17 se refiere al Ministerio de Asuntos Exteriores, que es el «responsable de la ejecución de la política exterior del Estado, [y] es también el responsable de la dirección de la política de cooperación internacional para el desarrollo y de la coordinación de los órganos de la Administración General del Estado que, en el ámbito de sus competencias, realicen actuaciones en esta materia con observancia del principio de unidad de acción en el exterior». Parece, por tanto, haber un celo extremo en vigilar el cumplimiento del artículo 149.1.3 –que reserva como competencia exclusiva del Estado las relaciones internacionales– y no tanto en garantizar la coherencia y coordinación –que la propia ley establece en su artículo 4º– al interior de la propia Administración General del Estado, en cuanto a la definición de principios y la realización de hechos. Y ello a pesar de que el secretario de Estado encargado de estos asuntos anunciaba el 28 de junio de 2000, al informar sobre los objetivos y prioridades del Gobierno en relación a la política española de cooperación para el desarrollo, que «el órgano fundamental de esa colaboración será el Consejo Superior de Política Exterior, que coordinará las actividades de todos los departamentos y órganos de la Administración, de modo que la política de cooperación para el desarrollo obedezca a los principios de coherencia, concentración y eficacia, como parte esencial de la política exterior de España». En efecto, el Consejo de Política Exterior, que tuvo su primera reunión el 26 de julio de 2000, no parece haber sido el mecanismo adecuado para atender las demandas de coherencia y coordinación en la política española de cooperación para el desarrollo.

Por su parte, el artículo 25 se refiere a la AECL como «el órgano de gestión de la política española de cooperación internacional para el desarrollo, sin perjuicio de las competencias asignadas a otros departamentos ministeriales». Por tanto, a pesar de que la ley reordena el disperso panorama de la toma de decisiones en política de cooperación, sigue preservando el ámbito competencial previo a la norma y mantiene el poder de economía donde más importa, en el dinero. Así, el artículo 28, pieza clave de la ley, al tratar la financiación y ejecución bilateral, escenifica la bicefalia de la cooperación española al reconocer que junto al Ministerio de Asuntos Exteriores, el Ministerio de Economía y Hacienda gestiona los recursos «con cargo a los cuales se instrumentarán créditos concesionales en los términos internacionales vigentes en materia de crédito a la exportación con apoyo oficial». El avance se produce con respecto a los créditos destinados a programas y proyectos de desarrollo social básico, cuyos «recursos serán administrados conjuntamente» por ambos ministerios.

Por lo que se refiere al objetivo del Gobierno en materia de cooperación para el desarrollo, en el debate de investidura del 25 de abril de 2000, Aznar decía que «nuestra creciente ayuda al desarrollo debe ir acompañada del apoyo a la extensión de la democracia y las liber-

tades, del rigor de la utilización de los fondos, de la liberalización y de la apertura económica; estas son las bases para un desarrollo sostenible». El ministro de Asuntos Exteriores Josep Piqué continuaba con esta argumentación al intervenir ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso, el 6 de junio: «Quiero destacar que la lucha contra la pobreza será objetivo principal de nuestra ayuda, así como la promoción de la igualdad entre mujeres y hombres y la sostenibilidad medioambiental. En cuanto a prioridades sectoriales se atenderá la cobertura de necesidades sociales básicas, la inversión en capital humano, la promoción del tejido económico y de las infraestructuras, la participación social y el desarrollo institucional, así como la prevención de conflictos y construcción de la paz»; argumentos en los que insistiría en su comparecencia ante la Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo el 22 de junio.

No conviene, sin embargo, pasar por alto la exposición que el ministro Piqué realizó unos meses más tarde ante la Comisión de Asuntos Exteriores, cuando presentó el Plan Estratégico de Acción Exterior. En él se incluían siete objetivos, y el quinto se refería al compromiso con «un mundo globalizado y solidario, y, por tanto, una política que queremos que esté al servicio de la internacionalización de la economía española (...) Pero hay otro ámbito, además, que en este terreno es esencial, y cada día lo va a ser más, que es el de la cooperación al desarrollo, y en este sentido la política de cooperación al desarrollo da prioridad al desarrollo económico y social de los países sobre la base de nuestra propia experiencia». El ministro había empleado parecidos términos, aunque de forma más poética, en la conferencia que impartió en la Universidad Internacional Menéndez Pelayo algunos días antes: «[E]s importante insistir en que política exterior, relaciones comerciales, inversión extranjera, acción cultural, cooperación al desarrollo, ayuda humanitaria, son los mimbres con que se teje la urdimbre de nuestras relaciones con el resto del mundo».

Si hay una dimensión en la que insistió el Gobierno del Partido Popular es en la de la promoción y defensa de los derechos humanos; aunque aquí también, respetando por supuesto tan loable intención, los resultados no son los proclamados. En su presentación del «Informe de Política Exterior y Derechos Humanos del Gobierno español 2001», el resumen de Amnistía Internacional no podía ser más demoledor: «La balanza española: suben los intereses económicos, bajan los derechos humanos».

Esa ligazón entre la defensa de los intereses económicos y la política de cooperación es básica para interpretar la acción de los gobiernos presididos por Aznar. Cuando intervino en el Foro Ambrosetti, el 7 de septiembre de 2001, lo manifestó de manera muy clara: «La reducción de la pobreza y el desarrollo absolutamente nada tiene que ver con poner impuestos a las mercancías o a los libres movimientos de capitales. Precisamente el único medio conocido para vencer a la pobreza es la globalización del comercio, las inversiones y el conocimiento». Es obvio que toda la política de cooperación, como toda política gubernamental decidida por el presidente Aznar, estaba impregnada del espíritu del liberalismo. Guión del que, por supuesto, no se apartan un ápice los miembros de sus gobiernos. Así, la ministra de Asuntos Exteriores, Ana Palacio, quien ocupó el cargo desde el 10 de julio de 2002 sustituyendo a Piqué, tras afirmar «pero ciertamente no menos importante que los valores anteriores, queremos proyectar la solidaridad», no tiene recato en decir «pero además de proyectar nuestros valores, debemos decir sin ningún tipo de complejo que nuestra política exterior tiene también como objetivo promover nuestros intereses». Es más, en su intervención ante la Comisión de Asuntos Exteriores, el 24 de septiembre de 2002 señaló el siguien-

te objetivo: «Me propongo que el embajador sea verdaderamente el gerente principal de los asuntos de España en cada país, esto es, el principal responsable de defender e impulsar nuestros intereses, para la sociedad sin duda, para los empresarios en particular».

Ese discurso, junto con el descenso en la calidad de la ayuda, la pérdida de credibilidad y, por supuesto, circunstancias internas de la sociedad española, llevó a una disminución constante de la confianza de los ciudadanos en la política de cooperación y a un descenso en cuanto al apoyo que los ciudadanos manifestaban en otras materias. Un reflejo de esa situación lo ofrece la encuesta recogida en el barómetro del Real Instituto Elcano, que en noviembre de 2002 mostraba que en cuanto a la ayuda y la cooperación internacional las opiniones están claramente divididas entre quienes consideran que deberían aumentarse (45%) y quienes consideran que deberían mantenerse (44%). Incluso un numeroso grupo de personas y organizaciones suscribieron un manifiesto, publicado el 11 de julio de 2001 bajo el título «Ante la contrarreforma del sistema de ayuda: por una cooperación al desarrollo efectivamente orientada a combatir la pobreza», en el que se señalaba –entre otras cosas– la creciente presencia en las decisiones sobre la ayuda de intereses ajenos a los que debieran regir en este campo de acción pública, el abandono que en la práctica se ha hecho del mandato que la Ley impone al conjunto de actores e instrumentos de la ayuda desde una política coherente y planificada y la ruptura del clima de diálogo entre los actores de la ayuda.

Además de una cierta mercantilización de la ayuda, otro de los asuntos que condicionó la ayuda al desarrollo durante el periodo de gobierno de Aznar fue la supeditación de muchos asuntos, incluyendo el que aquí tratamos, a la lucha contra el terrorismo; asunto que, como se sabe, forma parte trágicamente de la reciente historia española.

Cuarta etapa: la revitalización de la política de desarrollo (2004-...)

Precisamente, las acciones del gobierno de Aznar tras los atentados terroristas en Madrid, del 11 de marzo de 2004, fueron parte de las causas a las que se atribuye la derrota electoral del Partido Popular tres días más tarde, fecha en la que el PSOE –conducido por José Luís Rodríguez Zapatero– recupera el gobierno, aunque esta vez sin mayoría absoluta.

En su discurso de investidura, el 15 de abril, Rodríguez Zapatero explicaba las líneas maestras de su gobierno en política exterior: «Es hora de recuperar un consenso que nunca debió romperse. Un consenso que, por este orden, debe dejar claro un convencido compromiso europeísta; debe situar en Latinoamérica y el Mediterráneo nuestros centros de atención preferente; debe mantener con Estados Unidos una relación de países socios y amigos basada en la lealtad y la franqueza recíprocas (...) En este marco, la Constitución Europea supone un hito en el progreso y bienestar, en cuya implantación y desarrollo estamos empeñados los europeos desde hace ya cincuenta años. Convencido de que lo que es bueno para Europa es bueno para España, el gobierno hará cuanto esté en su mano para asegurar que el proyecto de Constitución Europea se apruebe antes de que concluya la presidencia irlandesa y pueda firmarse en Madrid, como –en homenaje a las víctimas del atentado del 11 de marzo– han previsto todos los estados europeos. Marruecos exige y merece una atención preferente y unas relaciones que busquen el entendimiento profundo. Así lo expondré a las autoridades marroquíes en la visita que realizaré en los próximos días».

Asimismo, contestando al líder del Partido Popular, Mariano Rajoy, Rodríguez Zapatero afirmaba: «Sacaremos a España de la foto de las Azores. Mantengo la palabra dada sobre las tropas en Irak. No permitiremos que se ponga en cuestión nuestro firme compromiso con la

seguridad internacional y en la lucha contra el terrorismo. España asumirá las obligaciones internacionales que le corresponden, pero lo hará siempre con un requisito, la decisión previa de Naciones Unidas que nos obligue a ello. La participación de las fuerzas armadas españolas en misiones en el exterior se acordará con la participación del Parlamento». Y ante la pregunta de Gaspar Llamazares, de Izquierda Unida, Rodríguez Zapatero sostenía que las tropas españolas volverían antes del 30 de junio (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Pleno, n.º 2, del 15 de abril de 2004 y Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Pleno, n.º 3, del 16 de abril).

El 17 de abril Rodríguez Zapatero jura como presidente del Gobierno ante el Rey Juan Carlos. Y asumido el gobierno, los cambios en la Administración no se hicieron esperar. El Real Decreto 553/2004, del 17 de abril, reestructuró los departamentos ministeriales creando el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación; y el Real Decreto 558/2004, del mismo día, nombraba a los ministros del Gobierno, siendo Miguel Ángel Moratinos Cuyaubé el ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

Mediante el Real Decreto 562/2004, de 19 de abril (BOE n.º 96, de 20 de abril), se aprobaba la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales. El Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación quedaba con la siguiente estructura básica: una Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores y para Iberoamérica; una Secretaría de Estado para la Unión Europea; una Secretaría de Estado de Cooperación Internacional;⁹ y una Subsecretaría de Asuntos Exteriores y de Cooperación. En tanto, la Dirección General de Comunicación asumía las funciones de la Dirección General de la Oficina de Información Diplomática. Pero a través del Real Decreto 1416/2004, del 11 de junio (BOE n.º 142, de 12 de junio), se modificaba y desarrollaba la estructura orgánica básica del ministerio.

La decisión más relevante del presidente Rodríguez Zapatero se tomó de forma inmediata. En una declaración institucional pronunciada en La Moncloa, a las 18.30 horas del 18 de abril de 2004, el presidente del Gobierno –acompañado por la vicepresidenta primera, Fernández de la Vega, el ministro de Defensa, José Bono, y el jefe del Estado Mayor de la Defensa, Moreno Barberá– comunica que las tropas españolas en Irak «regresarán en el menor tiempo y con la mayor seguridad posible». Rodríguez Zapatero recordó que ese compromiso lo asumió en marzo de 2003 y que lo hace en función de que «no es previsible que se vaya a adoptar una resolución de la ONU que se ajuste al contenido al que quedó condicionada nuestra presencia en Irak». Asimismo, se comprometió a que el Gobierno español «seguirá apoyando firmemente la estabilidad, la democratización, la integridad territorial y la reconstrucción de Irak» y que «mantendrá la condición de España como aliado fiel de sus socios». Y el 21 de mayo, el general José Muñoz, jefe del Contingente de Apoyo al Repliegue Español, comunicaba al ministro Bono que acababa «de cruzar la frontera de Kuwait el último soldado español». Poco después, Bono comunicaba a Rodríguez Zapatero: «Presidente, cumplida tu orden. Todos los soldados españoles están fuera de Irak». La retirada se produjo en pleno recrudecimiento del conflicto, incluyendo ataques al destacamento español, cuya respuesta causó víctimas entre la resistencia iraquí, y con graves acusaciones al ejército de los Estados Unidos por torturar a prisioneros. La presencia de las tropas españolas, que comenzó con la llegada del buque *Galicia* al puerto de Um Qasr el 9 de abril de 2003, se saldaba así con 11 militares muertos, además de los dos periodistas (Anguita y Couso) asesinados.

Entrando en el terreno de la política de cooperación, el ministro Moratinos en su comparecencia ante la Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo anunciaba el 8 de junio que la intención del gobierno era duplicar la aportación española a la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) antes de que concluya la presente legislatura. La AOD pasaría así de unos 1705 millones de euros (que representa el 0,24% del Producto Interior Bruto) a algo más de 5000 millones en el 2009 (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisiones, n.º 41, del 8 de junio).

Además, Rodríguez Zapatero anunció el compromiso de su Gobierno con el multilateralismo activo y eficaz, y una muestra de ello fue la incorporación a la iniciativa de la Alianza contra el Hambre y la Pobreza. De hecho, Zapatero participó, el 20 de septiembre en Nueva York, en la reunión de países que forman parte de esa iniciativa, lanzada en enero de 2004 por los presidentes Lula (Brasil), Lagos (Chile) y Chirac (Francia), junto al secretario general de la ONU, Kofi Annan. En su discurso, Zapatero reiteró el compromiso de incrementar la ayuda oficial al desarrollo, duplicándola en los cuatro años de legislatura, para alcanzar el 0,5% del PIB y así llegar lo más rápidamente posible al 0,7%. Tras proclamar que «reducir la pobreza es una obligación urgente», y apoyar medidas como la democratización de las instituciones, la movilización de la opinión pública y mecanismos innovadores para financiar la lucha contra el hambre y la pobreza, señalaba también la importancia de facilitar el flujo internacional de las remesas de los emigrantes, así como posibles vías para su tratamiento como fuente de desarrollo. También se refirió al tema de la deuda, manifestando el compromiso de activar operaciones de canje de deuda por iniciativas de desarrollo social, especialmente en el campo de la educación primaria.

En el plano multilateral, y para destacar la importancia de esta cuestión como parte de la acción exterior del Estado, tanto el presidente del gobierno como el Rey Juan Carlos, defendieron el multilateralismo, la Alianza de Civilizaciones y la apuesta por mejorar la cantidad y calidad de la ayuda, con motivo de la reunión que al amparo de las Naciones Unidas llevó, en septiembre de 2005, a Nueva York a muchos jefes de Estado y de Gobierno para revisar –sin mucho optimismo– los resultados de cinco años de aplicación de los Objetivos del Milenio.

Por tanto, si tuviéramos que resumir en una frase la filosofía que pretende llevar a cabo el gobierno socialista en materia de política de cooperación, esta sería la de pasar de una política de ayuda a una política de desarrollo.

3. POLÍTICA Y GESTIÓN DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA

Habiendo mencionado ya cuáles son los mecanismos de decisión política (Congreso de los Diputados, Gobierno, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional) y de gestión (Agencia Española de Cooperación Internacional, con sus «antenas», las Oficinas Técnicas de Cooperación), se realizará aquí un repaso sobre los principales instrumentos que hacen operativa la ayuda en el marco de lo que regula la Ley de Cooperación.

Que duda cabe que el principal instrumento es el Plan Director de la Cooperación Española. El artículo 8.2 de la Ley de Cooperación lo define como el «elemento básico de la planificación de la política española de cooperación internacional para el desarrollo», el cual «se formulará cuatrienalmente y contendrá las líneas generales y directrices básicas de la política española de cooperación internacional para el desarrollo, señalando los objetivos y prioridades, así como los recursos presupuestarios indicativos que orientarán la actuación de la

cooperación española durante ese periodo, incorporando los documentos de estrategia relativos a cada sector de la cooperación, zona geográfica y países que sean objeto preferente de la cooperación».¹⁰

Ha habido hasta ahora dos Planes Directores. El primero, elaborado por el Gobierno del Partido Popular, abarcaba los años 2001-2004, de forma que la ideología que sustenta a ese partido dejó su impronta en el diseño del Plan. Incluso los documentos elaborados previamente desde distintas instancias académicas –como la Estrategia para la Cooperación Española, elaborada por un grupo de profesores coordinados por José Antonio Alonso– quedó a años luz del documento finalmente aprobado por el Consejo de Ministros del 24 de noviembre de 2000. En esos momentos estaba al frente de la cooperación española Miguel Ángel Cortés, quien sostenía que: «El objetivo de reducir la pobreza implica apoyar un desarrollo económico, social y medioambiental sostenible y fomentar la integración progresiva de los países en vías de desarrollo en la economía internacional. Esta integración beneficiará el crecimiento económico y la estabilidad política de toda la comunidad internacional, incluyendo tanto los países desarrollados como los países en desarrollo. Desde este punto de vista, las inversiones españolas, públicas y privadas, además de plantearse objetivos políticos o empresariales, deben suponer también beneficios en el desarrollo y en el crecimiento de sus destinatarios. Las políticas de desarrollo habrán de poner especial cuidado en integrar la dimensión económica y comercial de este con las dimensiones política e institucional, social, cultural y ambiental, de forma que el resultado sea un desarrollo integral, equitativo y sostenible. Solo conjugando la solidaridad para con los países en desarrollo con la racionalidad económica seremos igualmente dignos en aquello que preservamos y en aquello que ayudamos a crear». Letra y música con trasfondo de liberalismo, lo que cambiará en la siguiente etapa.

El actual Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008¹¹ es, como se deduce por los años, hijo del Gobierno socialista, quien procuró elaborarlo desde el consenso, incluyendo en la discusión previa a representantes de distintos sectores y ámbitos, lo que no evitó que en algún trámite se hicieran reservas con respecto a la planificación de los recursos necesarios para alcanzar los objetivos previstos. Su punto de partida es claro: «la política pública de cooperación para el desarrollo constituye para el Gobierno un elemento esencial de su acción exterior. Su principal objetivo, la lucha contra la pobreza, se entiende no solo como la necesidad de superar la carencia de rentas mínimas, sino también como la de ampliar los derechos, oportunidades y capacidades de la población desfavorecida del planeta. La finalidad de esta política y la especial situación de vulnerabilidad de sus destinatarios aconsejan la construcción de una política de Estado elaborada con amplio consenso». En los dos ámbitos en los que se ejercita esa política, se pretende «una política bilateral consecuente, que incorpora coherencia instrumental e integra los valores agregados de la rica pluralidad de la Cooperación española. Por otro, un multilateralismo activo, selectivo y estratégico que, en el marco de la Unión Europea y de los organismos internacionales financieros y no financieros, busca lograr una integración más favorable de los países en desarrollo en la economía mundial».

En cuanto a los recursos, se incluye el compromiso del nuevo Gobierno de alcanzar el 0,5% del PNB en los presupuestos del 2008. También hay un compromiso para aumentar los fondos para servicios sociales básicos, que será al menos el 20% de la ayuda bilateral, y se establece la tendencia a concentrar el 70% de los recursos en los denominados países prioritarios para conseguir un mayor impacto. En cuanto a la distribución regional, se garantiza

que al menos un 40% de la ayuda se destinará a América Latina, aunque se aumenta notablemente el compromiso con el Magreb y Oriente Próximo, así como el África Subsahariana.

En definitiva, el objetivo esencial que se intenta conseguir con el actual Plan Director es pasar de una política de ayudas a una política de desarrollo, tarea que no resulta fácil si tenemos en cuenta algunas de las carencias y debilidades que se han hecho fuertes en la etapa anterior de la cooperación española.

El Plan Director establece cinco prioridades horizontales: la lucha contra la pobreza; la defensa de los derechos humanos; la equidad de género; la sostenibilidad medioambiental; y el respeto a la diversidad cultural. En cuanto a las estrategias y prioridades sectoriales incluye: el aumento de las capacidades sociales e institucionales (gobernanza democrática, participación ciudadana y desarrollo institucional); el aumento de las capacidades humanas (cobertura de las necesidades sociales); el aumento de las capacidades económicas (promoción del tejido económico y empresarial); el aumento de las capacidades para mejorar la sostenibilidad ambiental (medio ambiente); el aumento de la libertad y capacidades culturales (cultura y desarrollo); el aumento de las capacidades y la autonomía de las mujeres (género y desarrollo); y la prevención de los conflictos y construcción de la paz (prevención de los conflictos y construcción de la paz).

En cuanto a las prioridades geográficas se fijan unos criterios (orientación hacia los países más pobres; mayor compromiso de los países destinatarios con los objetivos de desarrollo; la mayor ventaja comparativa de España para garantizar una mayor eficacia de la ayuda; y la existencia de acuerdos y tratados de cooperación entre España y los países destinatarios), que permiten diferenciar cuatro grupos de países. En primer lugar están los países prioritarios, que son aquellos en los que se concentrará el mayor volumen de recursos de la cooperación española y para cada uno de los cuales se elaborará un Documento de Estrategia País. Aquí se encuentran algunos países de América Latina (Honduras, Nicaragua, El Salvador, Guatemala, Haití, República Dominicana, Paraguay, Bolivia, Perú y Ecuador); Magreb, Oriente Medio y Próximo (Argelia y Marruecos, Mauritania, Túnez, población saharauí y Territorios Palestinos); África Subsahariana (Mozambique, Angola, Namibia, Senegal y Cabo Verde); y Asia y Pacífico (Filipinas y Vietnam).

En segundo lugar están los países con atención especial, por la necesidad de prevenir conflictos o contribuir a la construcción de la paz o por otras circunstancias de naturaleza similar, y para cada uno de los cuales se elaborará un Plan de Atención Especial. Aquí se incluyen países de América Latina (Cuba y Colombia); Oriente Medio (Irak, Líbano y Siria); África Subsahariana (Congo, Etiopía, Guinea Ecuatorial, Sudán y Guinea Bissau); Asia y Pacífico (Timor Oriental, Afganistán, Camboya, y países del sureste asiático que han padecido las consecuencias del maremoto en el 2004); y Europa Central y Oriental (Bosnia y Herzegovina y Albania).

En tercer lugar figuran los países preferentes, que son aquellos en los que existen sectores de la población en condiciones de bajo desarrollo económico y social. Se incluyen aquí países de América Latina (Costa Rica, Brasil, México, Chile, Venezuela, Panamá, Argentina y Uruguay); Magreb, Oriente Medio y Próximo (Egipto y Jordania); África Subsahariana (Santo Tomé y Príncipe y Sudáfrica); Asia y Pacífico (Bangladés y China); y Europa Central y Oriental (países de renta media-baja candidatos a la adhesión a la UE y países que pudieran precisar ayuda puntual en el marco del Pacto de Estabilidad para el Sudeste de Europa).

Y finalmente, en cuarto lugar, están los países menos adelantados (estando la mayoría de ellos en África Subsahariana), que son aquellos que se caracterizan no solo por una profunda pobreza de sus poblaciones, sino también por la debilidad de sus recursos económicos, institucionales y humanos, a menudo combinada con características geofísicas que dificultan su desarrollo.

El nuevo Plan Director reconoce además a dos de los actores que en los últimos años más han aumentado su participación en la cooperación española. En primer lugar, las ONGD, que –a pesar de su carácter no gubernamental– tienen la principal característica de que dependen para su actividad de la financiación pública que decide el Gobierno. Por eso el plan establece los principios por los que se les concederán subvenciones; estos son el de colaboración, la complementariedad y la calidad de la ayuda. Sobre esta base se articulan dos importantes instrumentos de financiación: los convenios de cooperación y los proyectos de cooperación.

El Plan también dedica especial atención a las comunidades autónomas y a las entidades locales, como expresión del carácter descentralizado del modelo político español. Las comunidades autónomas constituyen en la actualidad una importante fuente de financiación de la cooperación, tanto por su apoyo a proyectos y programas de las ONGD como por su rol de agentes directos de la ayuda al exterior. Esta multiplicación del número de actores le otorga mayor capacidad y diversidad a la cooperación española, pero también implica algunos riesgos que el propio Plan detecta. Al respecto, en él se señala que: «No obstante el cúmulo de ventajas que conlleva la pluralidad de actores en el sistema español, debe tener en cuenta que también supone un riesgo de atomización de actuaciones y, por consiguiente, de una reducción de la eficacia y calidad». De ahí que el Plan subraye que «es muy importante la configuración de la política de cooperación para el desarrollo como una política de Estado» y, por tanto, que se articulen formas para facilitar la necesaria coordinación. Ese es uno de los objetivos que persigue explícitamente la Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo, institución creada por la Ley de Cooperación.

Se reconoce además la labor de otros actores que desempeñan un papel relevante en la cooperación española. Es el caso de las Universidades (tanto por sus recursos humanos y técnicos, como por ser el espacio idóneo para la educación y sensibilización de la sociedad española), de las empresas y organizaciones empresariales (en su desempeño en pro de la expansión del sector privado para el crecimiento económico y un desarrollo eficaz), y los sindicatos (constructores de modelos sociales y económicos en sus respectivos países).

Por otro lado, también se aspira a mejorar la calidad de la ayuda; aunque el Plan no ignora que ese proceso «va a exigir introducir modificaciones importantes en diferentes políticas y aumentar la coherencia entre ellas, además de redefinir y fortalecer a las instituciones encargadas de gestionar la política de desarrollo internacional». Para ello se propone una gestión basada en resultados, sustentada en tres ejes básicos: planificación, seguimiento y evaluación. En materia de evaluación, la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional ha realizado hasta el momento veinte evaluaciones sobre distintas intervenciones de la cooperación para el desarrollo. Las dos últimas son la «Evaluación del Programa de Alfabetización y Educación Básica de Adultos en Honduras y Nicaragua», y la «Evaluación Expost del Programa de Desarrollo Local y Fortalecimiento Municipal de Honduras».¹²

Otros dos elementos cruciales, en los que ahora está inmersa la cooperación española son la reforma de sus principales agentes, especialmente la AECI, y la profesionalización del personal dedicado a esta actividad en las administraciones públicas y otros sectores.

Y se llega así a otro de los nudos de cualquier política de cooperación: la coherencia. Que la Ley de Cooperación exija la aplicación de este principio básico, no significa que se realice plenamente. Aquí habría que diferenciar varios niveles: por un lado, la búsqueda de la coherencia en el plano multilateral, aplicándola en aquellos foros donde España está presente; y, por otro, en el orden interno, donde es difícil garantizarla si se mantienen las posiciones, a veces no convergentes, entre el Ministerio de Asuntos Exterior y de Cooperación y los departamentos económicos (Ministerio de Economía y Hacienda, y el de Industria, Turismo y Comercio). Ello lleva a una cuestión crucial como es la naturaleza que debe tener la política de cooperación, para lograr una mayor autonomía. El análisis comparado permite comprobar los distintos modelos: una política de cooperación subordinada a la política exterior; una cierta autonomía reflejada en la política y la gestión, dentro del organigrama de los asuntos exteriores; un nivel más alto de autonomía que supone la existencia de un ministerio o departamento propio en materia de cooperación para el desarrollo.

Como antes se señaló, el Plan Director ha sido criticado por ser poco claro con respecto al marco presupuestario indicativo, al establecer algunos porcentajes sobre los destinos de la cooperación española y recordar el compromiso por alcanzar el 0,5% del PIB al finalizar la legislatura en el año 2008.

El Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI) 2006, aprobado por el Consejo de Ministros del 20 de enero de ese año, detalla la programación anual que se debe seguir y, sobre todo, destaca el aumento de la Ayuda Oficial al Desarrollo, que alcanzará la cantidad de 3234,96 millones de euros, lo que equivale al 0,35% de la Renta Nacional Bruta. Esta es la cifra más alta alcanzada desde 1985, año en que comienza a contabilizarse la AOD, y señala el camino a seguir para llegar al 0,5% en 2008. Como objetivo general, en línea con lo dispuesto en el Plan Director, el PACI 2006 pretende aumentar la calidad y cantidad de la AOD por medio de una mayor coordinación entre los agentes participantes.

De este modo, que la cooperación española haya diversificado y ampliado geográficamente su ámbito de acción tiene el riesgo de fomentar la dispersión de la ayuda y, como consecuencia, la pérdida de su efectividad.

El marco de la acción gubernamental debe ser completado con la activa presencia de la sociedad española y su apoyo a las acciones de solidaridad internacional. Más allá de la canalización de esa expresión por medio de las ONGD –gracias a la cual ocupan un espacio importante en el Consejo de Cooperación–, se advierte también un papel relevante de otras entidades (asociaciones, foros, movimientos, etc.) que proliferan en el conjunto de la sociedad española. Entre estas se destaca, la «Plataforma 2015 y más»¹³, compuesta por un colectivo de ONGD que se califican como progresistas y que pretenden el aumento de la calidad y cantidad de la ayuda, con el propósito de lograr que se cumplan los Objetivos del Milenio (aunque sean considerados aún insuficientes). También se destaca la actividad de la Campaña «Pobreza Cero»¹⁴, lanzada el 23 de febrero de 2005 por la Coordinadora de ONGD de España, para que toda la sociedad española presione a los responsables políticos para que afronten de forma urgente, definitiva y eficaz la lucha contra la pobreza en el mundo, y especialmente en África.

Otro asunto que merece atención es el papel de los medios de comunicación y la forma de transmitir las noticias sobre la situación del desarrollo (más bien del subdesarrollo), en el mundo. Buena parte de los medios de comunicación españoles tienen ya un lugar propio para el tratamiento de estas cuestiones, especialmente de las actividades de cooperación

españolas, tanto públicas como privadas. Además, existen foros y lugares dedicados a esta cuestión que no solo transmiten noticias, sino que abordan la educación y sensibilización de la sociedad con la solidaridad y la cooperación.¹⁵

Una de las últimas cuestiones es la situación de las ONG. Según las conclusiones de la «Guía 2006 de la Transparencia y las Buenas Prácticas», presentada por la Fundación Lealtad, la falta de renovación de los órganos de gobierno y la excesiva dependencia de la financiación pública son los principales problemas detectados en la gestión de las organizaciones españolas sin ánimo de lucro. El estudio realizado sobre 115 ONG nacionales también asegura, entre otras cuestiones, que el 88% de estas organizaciones cumple con los principios de la transparencia y las buenas prácticas que ha desarrollado la Fundación Lealtad.

En los últimos meses, sin embargo, otra situación ha hecho reaccionar a la cooperación española, y al conjunto de la actividad política: el aumento de la inmigración irregular procedente del África Subsahariana. Para hacer frente a esta situación, el Consejo de Ministros del 19 de mayo de 2006 adoptó varias decisiones, conocidas como «Plan África», que incluye el aumento significativo de la presencia diplomática en el África Subsahariana (abriendo nuevas embajadas y realizando visitas para favorecer el diálogo), nuevos acuerdos de readmisión y el aumento de la ayuda al desarrollo. El despliegue diplomático –que tendrá como centro de operaciones a Senegal– lo inauguró el 21 de mayo la delegación encabezada por Miguel Ángel Fernández de Mazarambroz (embajador especial para las migraciones) y continuó con el viaje del secretario de Estado de Asuntos Exteriores, Bernardino León, quien visitó varios países del África Occidental entre el 29 de mayo y el 2 de junio de 2006. A finales de junio, el propio ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación visitó algunos países de la región, con el fin de solicitar la colaboración de sus gobiernos para un mayor control de la emigración, con la contrapartida de aumentar la ayuda al desarrollo.

Finalmente, dos hechos recientes merecen también ser incluidos, aunque solo sea para ofrecer sus datos esenciales. Uno es que el Consejo de Ministros aprobó el 28 de abril de 2006 el Estatuto del Cooperante, que regula la situación laboral y jurídica de más de 1400 españoles que trabajan en este campo en el extranjero. El segundo es que el 22 de junio el Pleno del Congreso¹⁶ aprobó una ley que obliga al Gobierno a presentar, antes de un año, un plan para renegociar la deuda exterior de los países más pobres altamente endeudados (conocidos bajo la sigla inglesa HIPC), contraída con España antes del 31 de diciembre de 2003.

Para comprobar cómo el mapa de los actores ha variado significativamente con respecto al esquema clásico de donantes bilaterales o multilaterales, y cómo han aparecido nuevos agentes, aunque a veces generando cierta confusión sobre el papel que realmente desempeñan en la cooperación para el desarrollo, quisiera recordar simplemente la noticia de que la Fundación Bill y Melinda Gates¹⁷ obtuvo el 4 de mayo el Premio Príncipe de Asturias de Cooperación Internacional. El jurado destacó en aquella oportunidad la «generosidad y filantropía ante los males que siguen asolando al mundo».

4. BALANCE Y PERSPECTIVAS

Hasta hace poco tiempo era frecuente justificar las carencias y debilidades de la política española de cooperación para el desarrollo en función de su juventud. Treinta años son ya suficientes –a pesar de que otros donantes nos lleven una gran ventaja temporal– para dejar de lado esa frase. Como para otras actividades, quizá desde fuera se pueda apreciar mejor el

trabajo realizado y reconocer el espectacular cambio que, en su conjunto, ha experimentado la vida política española, tanto en el interior como hacia el exterior.

Hoy es innegable que la cooperación para el desarrollo forma una de las partes esenciales de la política exterior española y que, con el paso del tiempo, se ha mejorado cuantitativa y cualitativamente su situación. Faltan por conocer en concreto algunas propuestas lanzadas por los miembros del Gobierno para esta política.¹⁸ Aun así queda mucho por hacer, y el hecho de haber mejorado con respecto a etapas anteriores, no debe llevar a la autocomplacencia. Desde 2004 la política de cooperación ha recuperado el protagonismo que debe tener, pero la ambición de colocar a esta política como uno de los vectores de la acción exterior española debe ir acompañada de la voluntad política del conjunto del Gobierno, y de la asignación de los recursos (humanos, financieros, técnicos, etc.) necesarios para su buena práctica.

Estos treinta años han dejado algunas herencias que hay que acomodar a las necesidades de una política que no debe ser de ayuda, sino de desarrollo. Si algo demuestra la ayuda al desarrollo, en general, es que casi siempre ha sido un medio al servicio de los intereses de la política exterior de los donantes, y no un fin para contribuir al desarrollo de los pueblos y países más necesitados. Algunas de las carencias que se han podido detectar realizando un balance muy general de la política española de cooperación para el desarrollo son: una cierta mercantilización de la cooperación española (encauzada por medio de créditos del Fondo de Ayuda al Desarrollo, de ayuda vinculada); una orientación política desfasada con respecto a quienes tienen el poder real de decisión; la bicefalia entre Exteriores y Economía, con sus dos grupos de poder detrás; y un escaso liderazgo en la política y gestión multilateral de esta actividad. En este sentido, lo que Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008 plantea como mejora, es síntoma todavía de una realidad en lo que se refiere a la gestión de la calidad de la ayuda.

Es preciso destacar también el papel creciente de la ayuda/acción humanitaria, aunque se ha cuestionado el excesivo protagonismo del Ministerio de Defensa, más allá de su lógica participación en un ámbito tan complejo, especialmente cuando se lleva a cabo en situación de conflicto. Pero no parece razonable que ese ministerio gestione entre el 30% y el 40% de la ayuda humanitaria que realiza el Gobierno. Aún así, los protocolos para ejecutarla dejan bien claro la subordinación de los militares a la administración civil encargada de esa tarea.

Y llegamos así a la gran cuestión, no solo de la cooperación española sino de todo el sistema internacional que gestiona este asunto. Desde la percepción de que sesenta años de actividad en este ámbito han constituido un fracaso, en la medida en que –aún teniendo en cuenta algunas mejoras– la situación en la que vive buena parte de la población mundial es humanamente insostenible, la cuestión que emerge es para qué sirven las políticas de ayuda. Si estas solo sirven para lavar conciencias o para disminuir o paliar una situación que se ha calificado como la «bomba de la pobreza» (que puede dar lugar a distintas manifestaciones de violencia, incluido el terrorismo), vamos por mal camino. Solo si se diseña una política compartida de desarrollo, verdaderamente transformadora de un orden económico y social claramente injusto, se tendrá la posibilidad de mejorar la situación futura. Y a España, dentro de sus capacidades, le corresponde un papel importante, tanto desde la mejora de la cantidad y calidad de su ayuda como desde la contribución a un sistema internacional más justo y solidario.

Dejemos que el optimismo de la secretaria de Estado de cooperación, Leire Pajín, ponga fin a estas páginas. En una entrevista publicada en el diario *El País*, el 22 de mayo de 2006, ella afirmaba que: «La apuesta es la calidad. España tiene planes de cooperación para los 23 países prioritarios en la ayuda oficial; contamos con una radiografía, consensuada con todos, de cada uno de esos países. El 20% de la ayuda ya se destina a los países menos adelantados (PMA). En la estrategia de canje de deuda por educación llegamos a los 266 millones de euros. Pero la cooperación tiene aún que profundizar en mejoras sectoriales: género, medio ambiente, educación, etc. Falta reformar la Agencia Española de Cooperación Internacional. Además, la ayuda española peca todavía de poca coordinación: el Plan Municipio nace para evitar que las ayudas de los ayuntamientos se obstaculicen o superpongan y aspira a que puedan coordinarse».

Confiemos, razonadamente, en que esas expectativas se cumplan, sin olvidar nunca que el destino final de esta política es el desarrollo, en el sentido más humano del término.

Notas

- 1 Hasta el Fútbol Club Barcelona ha decidido, como han hecho otros equipos de fútbol, destinar el 0,7% de sus ingresos a la fundación del Club para luchar contra la pobreza.
- 2 Alejandro Dumas llegó a decir que África empezaba en los Pirineos.
- 3 El dato curioso fue que el PSOE, que se había opuesto al comienzo al ingreso en la OTAN, ahora pedía el sí, aunque con condiciones.
- 4 Los nuevos acuerdos negociados entre socios, aunque desiguales, se alcanzaron en el año 1982.
- 5 Para esta parte utilizamos la referencia de José Ángel Sotillo Lorenzo e Irene Rodríguez Manzano. 2003. «Relaciones internacionales, política exterior y cooperación para el desarrollo: reflexiones para un debate en el caso español», en *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol. LV, n.º 1.
- 6 En cumplimiento de lo dispuesto en la disposición adicional vigésimo novena de la Ley 42/1994, del 30 de diciembre de 1994.
- 7 El CAD, que es un organismo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, tiene hoy 22 miembros, incluida la representación de la Unión Europea.
- 8 Puede consultarse en: http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/I23-1998.html.
- 9 Al frente de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional estaría una joven procedente del movimiento asociativo, Leire Pajín, quien dio un fuerte impulso a la política de cooperación.
- 10 El Plan Director se acompaña de Planes Anuales, que desarrollarán con esa periodicidad los objetivos, prioridades y recursos establecidos en el Plan Director.
- 11 El Plan Director está disponible en: www.isf.es/adjuntos/cas/pdf/plan_director_2005_2008.pdf.
- 12 Todos los informes de evaluación están disponibles en la sección de publicaciones de la página web del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (www.mae.es).
- 13 Pueden verse sus actividades en los informes anuales que presenta; el último publicado lleva por título *Alianzas contra la pobreza. La acción de las ONGD para alcanzar los Objetivos del Milenio*. Madrid: La Catarata, 2005.
- 14 Pueden verse sus actividades en la página: www.pobrezacero.org.

- 15 Sería imposible detallarlos aquí, dada su proliferación; pero entre ellos se puede destacar «Canal Solidario». (pueden verse sus actividades en la página: www.canalsolidario.org).
- 16 Ver el debate sobre esta cuestión en la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, N° 589, Sesión N° 32, del 30 de mayo de 2006. El 8 de diciembre el BOE publicaba la Ley 38/2006, de 7 de diciembre, reguladora de la gestión de la deuda externa. Una valoración crítica del proceso de adopción de la Ley puede encontrarse en www.observatoriodeuda.org
- 17 La Fundación, creada en 2000, ha destinado en los últimos cinco años más de 10 000 millones de dólares (8.000 millones de euros) a proyectos de desarrollo y programas de salud en el Tercer Mundo.
- 18 Como la propuesta que el ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Moratinos, llevará a la XVI Cumbre Iberoamericana de Naciones que tendrá lugar en octubre de 2006 en Montevideo, que consiste en poner en marcha un cuerpo de voluntariado internacional con un componente iberoamericano.

BIBLIOGRAFÍA

- Alonso, J. A. 1999. *Estrategia para la Cooperación Española: Estudio para el Primer Plan Director de la Cooperación Española, 1999-2002*. Madrid: AECI.
- Amnistía Internacional. 2001. *Informe de Política Exterior y Derechos Humanos del Gobierno español 2001*. http://www.es.amnesty.org/uploads/tx_useraitypdb/iape2001.pdf
- Congreso de los Diputados. *Diario de Sesiones*. Pleno, n.º 2 (15 de abril de 2004) y pleno n.º 3, (16 de abril). http://www.congreso.es/public_oficiales/L8/CONG/DS/PL/PL_002.PDF y http://www.congreso.es/public_oficiales/L8/CONG/DS/PL/PL_003.PDF
- Congreso de los Diputados. *Diario de Sesiones*. Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo. N.º 41 (8 de junio de 2004). http://www.congreso.es/public_oficiales/L8/CONG/DS/CO/CO_041.PDF
- Congreso de los Diputados. *Diario de Sesiones*. Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados. N.º 589 (30 de mayo de 2006). http://www.congreso.es/public_oficiales/L8/CONG/DS/CO/CO_589.PDF
- Fundación Lealtad. 2006. *Guía 2006 de la Transparencia y las Buenas Prácticas de las ONG*. Madrid: Fundación Lealtad. <http://www.fundacionlealtad.org/web/jsp/guia/verLaGuia>
- Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. 2005. *Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008*. Madrid: Secretaría de Estado de Cooperación Internacional. http://www.aeci.es/03coop/6public_docs/2seci/2doc_coop_esp/ftp/Plan_Director_Esp.pdf
- Plataforma 2015 et. al. 2005. *Alianzas contra la pobreza. La acción de las ONGD para alcanzar los Objetivos del Milenio*. Madrid: La Catarata.
- Real Instituto Elcano. 2002. *Barómetro Noviembre 2002*. <http://www.realinstitutoelcano.org/200211brie.asp>
- Sotillo Lorenzo, J. A. y Rodríguez Manzano, I. 2003. «Relaciones internacionales, política exterior y cooperación para el desarrollo: reflexiones para un debate en el caso español», en *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol. LV, n.º 1.