

La política de cooperación española a partir de 2008: el reto de culminar las reformas

JOSÉ ANTONIO SANAHUJA

Director del Departamento de Desarrollo y Cooperación del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI)

RESUMEN

Con el Gobierno Socialista (2004-2008) se ha iniciado una fase de reformas en la política española de cooperación al desarrollo, que suponen un fuerte aumento del esfuerzo de ayuda y de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) total; una marcada orientación de la política a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM); mejoras en la planificación y los instrumentos de la ayuda; y reformas en el marco legal e institucional. Sin embargo, hay desafíos importantes en materia de consolidación de los presupuestos, de coherencia de políticas, de la reforma de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), y de adaptación al nuevo marco internacional de la Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda, que no van a poder llevarse a cabo en esta legislatura. Tras hacer un balance de la legislatura, este artículo plantea que, a pesar del cambio de Gobierno en 2008, se debe asegurar la continuidad de las políticas y que esas reformas puedan ser completadas.

Palabras clave: Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). Reducción de la pobreza. Cooperación internacional. España.

LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA, 2004-2008: UN CICLO DE REFORMAS

El advenimiento del Gobierno socialista, en 2004, cerró una etapa de estancamiento y grave deterioro de la cooperación española y dio inicio a un periodo de reforma y modernización que, en parte, trataba de responder a los consensos internacionales en esta materia¹. Según el Ejecutivo, se pretendía una cla-

ra reorientación de esa política hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), un marcado aumento de los recursos computables como Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), cambios en su asignación geográfica y sectorial, la mejora de la calidad de la ayuda, una gestión más ágil y eficaz, y más recursos para la ayuda humanitaria y de emergencia, y llevar a cabo reformas de hondo calado en la gestión y los instrumentos de la

ayuda. En concreto, se abordarían dos cuestiones clave: la reforma de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), y de los desprestigiados créditos del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD). El compromiso del Ejecutivo desbordaba las políticas de ayuda, pues según la idea-fuerza que guiaba el programa electoral, después asumida por el Gobierno, se trataba de «pasar de una política de ayuda a una política de desarrollo» basada en el principio de coherencia de políticas. Conforme a este principio, el conjunto de la acción exterior del Estado debería incorporar los ODM y la lucha contra la pobreza como elemento común, en particular en sus actuaciones en materia político-diplomática, en las relaciones económicas, y especialmente en cuanto a deuda externa, inversiones, y comercio.

Al término de la legislatura, hay que destacar la voluntad política y dinamismo con el que se ha intentado desarrollar este ambicioso programa de reforma y el saldo positivo que, en conjunto, arroja este periodo. Los Objetivos de Desarrollo están más presentes en el conjunto de la política exterior española y ello ha contribuido a que esta responda, en cierta forma, a una matriz «cosmopolita»; la AOD ha aumentado al ritmo previsto, pasando del 0,24 por ciento de la Renta Nacional Bruta (RNB) en 2004 al 0,42 por ciento en 2007, lo que hace factible cumplir el compromiso del Gobierno de alcanzar al 0,5 por ciento en 2008. Se ha restablecido el consenso perdido en la legislatura anterior; los avances en la planificación y la coordinación de actores han contribuido a mejorar la calidad de la ayuda; y se han producido cambios importantes en el marco normativo, en particular con la aproba-

ción de la Ley Reguladora de la Gestión de la Deuda externa, de diciembre de 2006.

Podría decirse que, en lo relativo a la política de cooperación, ésta ha sido una legislación «corta». Sin embargo, esta apreciación no se debe a la rapidez y el alcance de los cambios que se han producido, sino al desfase existente entre el ciclo político marcado por los periodos de Gobierno y los requerimientos temporales necesarios para el cambio de las políticas y las instituciones. En gran medida, las reformas emprendidas por el actual Gobierno se encuentran en distintas fases de desarrollo y algunas son aún incipientes. Es muy evidente que, ante el rezago acumulado y la complejidad y magnitud de esos cambios, cuatro años no bastan y se requieren plazos más dilatados para que dichas reformas sean aplicadas y puedan generar cambios duraderos. Si las elecciones de 2008 dan lugar a cambios significativos en las ideas, los programas, las políticas y las personas, que afecten a la continuidad y/o la orientación de las reformas, estas pueden verse frustradas. Este desfase temporal entre los condicionantes de la política y los requerimientos de las políticas —la clásica distinción de lo que en inglés se denomina *politics* y *policies*— es quizás el hecho que define la situación actual y los retos que enfrentará la cooperación española y sus reformas ante el cambio de Gobierno en 2008.

FACTORES DE CAMBIO Y REFORMAS DE POLÍTICA

¿Es real ese riesgo? El ciclo reformista, iniciado por el Gobierno socialista en 2004, se debe a una particular conjunción de factores favorables al cambio que puede no repe-

tirse, o presentarse con una conformación distinta. Como otras dimensiones de la acción exterior, la formación de la política de cooperación puede ser explicada a partir de distintos modelos de toma de decisiones, que permiten identificar actores, factores y procesos². No es éste el lugar para la explicación detallada de esos modelos teóricos pero, a partir de ellos, en una rápida enumeración, cabe mencionar los siguientes elementos:

a) **Cambios en la visión y la matriz de la política exterior.** A partir de 2004, en un cambio alentado en parte por el debate sobre la guerra de Irak, los dirigentes del PSOE y la corriente Nueva Vía asumen una visión cosmopolita de la acción exterior del Estado, del multilateralismo, y de la gobernanza del sistema global. Como consecuencia de ello, existe un claro compromiso del Gobierno y en particular de su presidente, José Luis Rodríguez Zapatero, con la política de desarrollo y el «multilateralismo eficaz»³.

b) **Consensos internacionales y «multilateralización» de políticas.** Un factor clave ha sido la presión interna y externa para «multilateralizar» la política de cooperación española insertándola en los consensos y las metas internacionales de desarrollo. El amplio rechazo a la política de cooperación del segundo Gobierno del PP se debió, en parte, a las resistencias de ese Gobierno a ese proceso de «multilateralización de políticas», que le llevó a conformar un modelo ajeno a los compromisos internacionales.

c) **Cambios en las relaciones interburocráticas y en las coaliciones de fuerzas.** En la particular relación de fuerzas en el seno del Gobierno, un factor clave ha sido el respaldo expreso de la Presidencia del Gobierno a

la secretaria de Estado de Cooperación Internacional, Leire Pajín, su liderazgo personal, y sus vínculos con las ONG y los movimientos sociales comprometidos con esta política. Esos vínculos, en parte tejidos a través del trabajo parlamentario en la oposición de la entonces diputada, se mostraron después en el nombramiento de algunos cargos clave. Todo ello ha fortalecido el papel del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC) —un cambio de nombre, en este sentido, que no es sólo simbólico— frente a otros Ministerios, en particular Economía y Hacienda, y Comercio e Industria, que tradicionalmente han controlado la mayor parte de los recursos y la orientación real de la política de cooperación. En este reequilibrio de poder e influencia, un factor clave ha sido el Pacto de Legislatura en el Congreso, ya que el Gobierno ha necesitado de los apoyos de partidos de izquierda de ámbito nacional y autonómico para sacar adelante tanto los Presupuestos Generales del Estado, como distintas iniciativas legislativas.

d) **Movilización social y cambio de políticas.** En cuarto lugar, han incidido las movilizaciones sociales que precedieron y han acompañado la acción de gobierno en este campo, dándole un respaldo social significativo⁴.

e) **Ciclo económico-expansivo.** Finalmente, no hay que olvidar que este ciclo de reformas y, en particular, el fuerte aumento de los recursos ha tenido como marco un periodo de «vacas gordas» con fuerte crecimiento económico, superávit presupuestario y creación de empleo, en el que se han generado excedentes que han satisfecho tanto las demandas internas de ampliación del estado del bienestar como la «solidaridad externa» que supo-

ne la cooperación al desarrollo, reduciendo la potencial resistencia de distintos actores al aumento de los recursos en este campo.

La cita electoral de 2008 plantea interrogantes para cada uno de ellos, que, obviamente, no podrán ser analizados hasta que se forme Gobierno. Pero es necesario examinar cómo han influido esos factores de partida y de qué manera se ha desarrollado la política para completar el análisis.

LA MATRIZ DE POLÍTICA EXTERIOR Y LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO: ¿HACIA UN ENFOQUE COSMOPOLITA?

El diseño de la política de cooperación en esta legislatura ha ayudado a dejar atrás el clásico debate, en muchos aspectos desenfocado, sobre la relación entre política exterior y cooperación. En ese debate ha tenido una posición dominante una concepción instrumental de la cooperación, derivada de una matriz de política exterior de corte realista, que ha estado muy presente en los niveles técnicos de la Administración española. Según esa matriz, la política de cooperación debería estar subordinada a los intereses nacionales en áreas «duras» de la política exterior, como la seguridad, el comercio o las inversiones. Frente a esta visión, la posición crítica, muy presente en la academia y las ONG, se limitó durante años a reclamar la «autonomía» que la política de cooperación habría de tener para poder alcanzar sus objetivos de desarrollo, y no verse «contaminada» por la política exterior, que era percibida con desconfianza debido a que respondía a unos intereses nacionales a menudo definidos de manera egoísta y corta de miras.

El intenso debate sobre política exterior que rodeó la guerra de Irak, la evolución doctrinal de estos últimos años en la socialdemocracia europea y la aportación académica de la corriente del socialconstructivismo y del cosmopolitismo neokantiano⁵ ha contribuido a que se haya producido una renovación ideológica en el Partido Socialista y, en particular, en la corriente Nueva Vía que lidera el presidente Zapatero. Se ha asumido, aunque de forma incipiente, una matriz cosmopolita de la política exterior que considera que ésta no puede estar guiada por una definición corta de miras del interés nacional ni por la acción unilateral del Estado, lo que requiere que determinados intereses nacionales sean redefinidos como intereses colectivos, y que éstos se aborden a través de un multilateralismo eficaz. En particular, desde esta perspectiva, no es realista pretender que se puedan satisfacer intereses «duros» de seguridad, estabilidad y bienestar económico sin hacer frente a la pobreza y la desigualdad internacional, sin mejorar la gobernanza global, y sin que se asegure una mayor provisión de bienes públicos globales. De esta manera, la lucha contra la pobreza dejaría de ser un objetivo privativo de la política de ayuda para convertirse en un elemento común, de carácter transversal, del conjunto de la política exterior. De ello se deriva, como se indicó, la importancia del principio de coherencia de políticas, por el que los objetivos de la política de desarrollo deben informar tanto de la política de ayuda como de otras áreas de la acción exterior con tanta o más incidencia que la ayuda en la generación de oportunidades de desarrollo para los países pobres, como el comercio, las inversiones, la política migratoria o la prevención de conflictos.

Esta visión, sin embargo, supone un giro copernicano respecto a la matriz realista de política exterior que, con algunas diferencias entre sí, ha estado vigente en décadas anteriores tanto en los Gobiernos socialistas como del Partido Popular. Por ello, se ha encontrado con obstáculos internos y externos. Ha sido difícil de promover en el marco europeo y de Naciones Unidas, ante las dificultades para la reforma de este órgano, y la tendencia de ciertos Estados al unilateralismo o la «renacionalización» de sus políticas exteriores. Y no es compartida por amplios sectores de la diplomacia y de otros cuerpos de funcionarios de la Administración, cuya cultura corporativa sigue basada en la tradición realista y que, a partir de esa tradición, reclaman «retornos» inmediatos, sean comerciales, diplomáticos o de otra índole, conforme aumentan los flujos de ayuda. Determinadas prácticas del Gobierno, además, no han sido consistentes con esta visión.

Un ejemplo notorio de la vigencia de esas concepciones tradicionales ha sido la utilización de la ayuda a finales de 2006 como incentivo o compensación para la firma de acuerdos de repatriación de emigrantes y la adopción de controles fronterizos más estrictos por parte de varios países de África subsahariana. Las asignaciones extraordinarias a estos países, que no son considerados prioritarios por el Plan Director 2005-2008, respondían a una concepción instrumental de la ayuda, que la subordinó, no sin resistencias de la Secretaría de Estado de Cooperación, a objetivos inmediatos de política exterior que, a su vez, derivaban de factores de política doméstica, en particular, de la evolución de las encuestas de opinión, de la erosión de las ex-

pectativas de voto del PSOE, y de la actuación de la oposición del PP a raíz de la «crisis migratoria» de 2006, suscitada por la llegada a las islas Canarias de un gran número de inmigrantes sin papeles en cayucos. Hay que señalar, empero, que, en los meses posteriores, el Gobierno ha tratado de dar a la relación con estos países un enfoque más estratégico, global y «desarrollista», con mayor énfasis en programas de formación para el empleo y, al tiempo, promover un enfoque global y concertado para la gestión ordenada de los flujos migratorios, todo ello en el marco del Plan África de 2006, y de una actuación coordinada en el seno de la UE⁶.

Sin embargo, las mayores dificultades para que la visión «cosmopolita» de la política exterior se haya expresado a través de la política de desarrollo, radican, como se indicará, en la difícil aplicación del principio de coherencia.

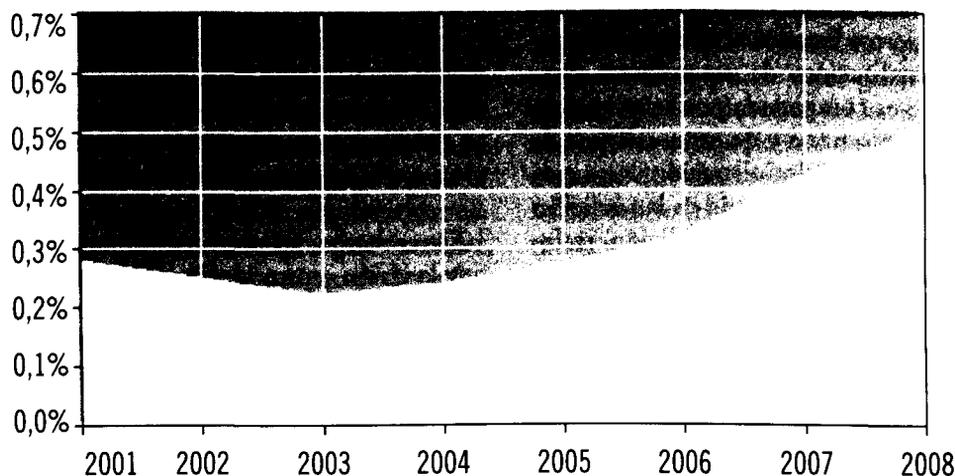
EL AUMENTO DE LA AOD, PENDIENTE DE CONSOLIDACIÓN

Entre 2004 y 2007 la AOD ha aumentado un 116 por ciento, pasando de 1.985 a 4.289 millones de euros, y del 0,24 por ciento al 0,42 por ciento de la RNB (ver cuadros adjuntos), y la previsión es que en 2008 se alcance el 0,5 por ciento y una cifra total situada en torno a 5.000 millones de euros. Se trata del mayor crecimiento en la historia de la cooperación española tanto en términos absolutos como relativos, y es el más visible cumplimiento de los compromisos del Gobierno para esta legislatura. No es este el lugar para realizar un análisis detallado de las cifras, pero cabe resaltar el importante aumento de la

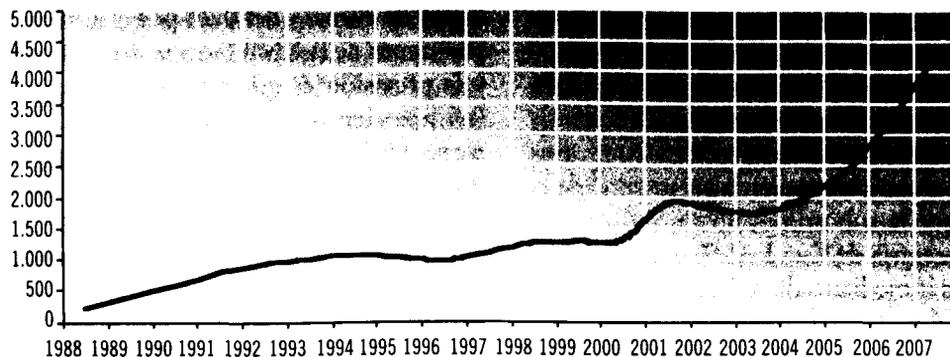
AOD bilateral dirigida a África subsahariana —del 16 por ciento, en 2004, al 25 por ciento, en 2006—, y a los Países Menos Adelantados (PMA), del 14 por ciento, en 2004, al 23 por ciento en 2005.

También ha aumentado la cooperación multilateral, a través del fuerte aumento en 2006 y 2007 de las aportaciones voluntarias a Organismos Internacionales No Financieros (OINF), particularmente de Naciones

Cuadro 1
Participación de la AOD neta en la Renta Nacional Bruta española (2001-2008)



Cuadro 2
Evolución de la AOD neta, 1989-2007 (millones de euros)



Fuente: Secretaría de Estado de Cooperación Internacional. Las cifras correspondientes a 2007 y 2008 son previsiones.

Unidas, que subsana una de las carencias más significativas de la cooperación multilateral española. Parte de estos recursos para OINF proceden de la reasignación de fondos inicialmente presupuestados como créditos FAD en el proceso de tramitación parlamentaria de los Presupuestos Generales del Estado. Los créditos FAD siguen perdiendo importancia en la ayuda bilateral neta, al descender de un 7,8 por ciento en 2004 a un 1,6 por ciento en 2006, según cifras gubernamentales. Asimismo, se ha incrementado la ayuda humanitaria, tanto la bilateral, como las aportaciones a fondos y organismos multilaterales —entre ellos, el nuevo Fondo Central de Respuesta a Emergencias (CERF) de Naciones Unidas—, lo que corrige la exigüidad de este tipo de ayuda en periodos anteriores. Finalmente, por entidad, destaca el fuerte aumento de los recursos gestionados por la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), de 275 millones de euros en 2004 a una previsión de 745 millones en 2007, con un aumento en las partidas para «nuevos instrumentos» de 1 millón de euros en 2004 a 24 millones en 2007. Se estima que en 2008 el presupuesto de la AECI se elevará a alrededor de 900 millones de euros.

Lo que revela un rápido examen de estas cifras es que el crecimiento, siendo importante, se ha producido en gran medida a través de mecanismos que no son sostenibles, como la condonación de deuda —en 2004 esta partida representó el 8 por ciento de la AOD total, en 2005 llegó a un máximo del 21 por ciento para descender al 14 por ciento en 2007, y a unas previsiones para 2007 del 8 por ciento—; o bien, mediante acciones puntuales, como las enmiendas al presumpues-

to introducidas por el Parlamento que, año a año, además de incrementar la cifra de ayuda presentada por el Gobierno, han reasignado fondos originalmente presupuestados como FAD para contribuciones voluntarias a OINF y para la creación de fondos fiduciarios con organismos multilaterales, no sin la resistencia del Ministerio de Economía y Hacienda⁷. Al tiempo, los fondos destinados a modalidades «tradicionales» de ayuda (programas y proyectos, cofinanciación con ONG) y a nuevos instrumentos gestionados por la AECI, aun habiendo registrado un fuerte crecimiento, siguen representando una parte relativamente pequeña de la ayuda. En particular, la AOD canalizada por la AECI supone aproximadamente una sexta parte de la AOD total y la mitad de los recursos asignados al Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, que sólo se encuentran ligeramente por encima de los que ejecuta el Ministerio de Economía y Hacienda.

MEJORA DE LA CALIDAD DE LA AYUDA: PLANIFICACIÓN Y COORDINACIÓN DE ACTORES⁸

Esta etapa ha estado marcada por un esfuerzo sin precedentes de planificación, a través del marco general del Plan Director 2005-2008 y de documentos de ámbito geográfico y sectorial. Estos últimos tienen también una importante dimensión doctrinal, pues suponen una revisión del «estado del arte» en distintos campos de actuación.

Aprobado por el Consejo de Ministros en enero de 2005, el Plan Director 2005-2008 también obtuvo el respaldo unánime del Consejo de Cooperación. Documento híbrido

entre un plan estratégico y un «libro blanco», tiene un importante componente doctrinal, dada la necesidad de incorporar los consensos internacionales de desarrollo y reflejar una decidida orientación a la lucha contra la pobreza y el cumplimiento de los ODM, como seña distintiva del nuevo Gobierno. Al consenso que lo ha rodeado contribuyó la voluntad del Gobierno de abrir su elaboración a la participación de distintos actores, cuyas aportaciones se pueden rastrear a lo largo del texto.

Pero el Plan Director, como destacó el dictamen del Consejo de Cooperación, tiene también algunas carencias y, sobre todo, trazó una agenda de reformas muy exigente. Por citar algunos aspectos relevantes, el Plan obvió la necesaria reflexión sobre la aplicación de los ODM a los países de renta media, que se encuentran entre los principales destinatarios de la cooperación española. Esta cuestión, que se empezó a plantear tímidamente en la legislatura anterior, se ha abordado a lo largo de 2006 y 2007 con la convocatoria, por parte de Naciones Unidas y con iniciativa española, de una importante Conferencia Intergubernamental sobre Países de Renta Media, y otras iniciativas sobre este tema planteadas en marcos multilaterales⁹.

El carácter participativo del proceso de elaboración del texto condujo a ciertas incoherencias, las secciones sobre comercio y «soberanía alimentaria» son un ejemplo patente, y a que, por la lógica de agregación que se siguió, no haya una jerarquía clara de prioridades y objetivos. En relación con el principio de coherencia es un documento tímido, pues se insiste más en la coherencia entre instrumentos de la

ayuda, que en relación a otras políticas como el comercio o la agricultura. Con todo, el texto respondió a las elevadas expectativas abiertas, y obtuvo el respaldo del conjunto de los actores del sistema español de ayuda.

En ese marco, entre 2005 y 2007, se ha ido definiendo un completo sistema de planificación, con cauces participativos, tratando de incorporar las Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC) y de establecer marcos de coordinación con otros actores, como las Comunidades Autónomas. Para ello, también se ha reforzado la capacidad política y técnica del órgano responsable, la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE), que ha creado una red de expertos y de instituciones que han contribuido a proporcionar insumos doctrinales y técnicos. Este sistema abarca Documentos de Estrategia-País (DEP) para los 23 países considerados «prioritarios» por el Plan Director; Documentos de Estrategia Sectorial (DES), 13 en total, junto con la Estrategia de Cooperación Multilateral; y Planes de Actuación Especial (PAE) para los alrededor de 30 países «preferentes» y «de atención especial» del Plan Director. A estos documentos se le añadirán los correspondientes documentos de Programación Operativa General o Plurianual (POG); la revisión de la metodología de evaluación; y el Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI).

El despliegue de este sistema es un hecho sin precedentes en tanto ejercicio de reflexión doctrinal, metodológica, y de planificación. No obstante, como ha destacado el Consejo de Cooperación, algunos documentos son excesivamente declarativos y poco operativos, y

se puede estar desarrollando un modelo demasiado complejo y costoso con más de doscientos documentos para un ciclo de cuatro años, que requerirán pronta actualización. Por otra parte, aunque todo ello ha contribuido a definir prioridades y clarificar criterios para la asignación geográfica y sectorial de la ayuda, ésta se ha visto distorsionada por factores ajenos al proceso de planificación, como los acuerdos de condonación de deuda adoptados en el Club de París o distintos imperativos de política exterior. Ya se han mencionado las asignaciones de ayuda derivadas de la crisis migratoria de 2006. Otro ejemplo relevante es Irak, que fue el tercer país que recibió más AOD española en 2005 y el segundo en 2006, pese a no ser país prioritario según el Plan Director. Este hecho se debe al compromiso del Gobierno, presidido por José María Aznar, de participar, en el marco del Club de París, en la operación de condonación de deuda a ese país solicitada por Estados Unidos en 2003.

Otro factor que desdibuja esas prioridades es el papel de la cooperación descentralizada, más importante en España que en cualquier otro país donante, y que responde a un modelo de gestión guiado por la demanda (*demand-driven*) de las ONG que, en una proporción muy elevada, canalizan recursos de Ayuntamientos y Comunidades Autónomas. Un estudio reciente, sobre el caso de la cooperación de las ONG en Perú (Martínez 2007), demuestra que, en agregado, la acción de las ONG españolas en ese país, en gran medida respaldada por recursos de la cooperación descentralizada, no es progresiva ni responde a un marco estratégico, lo que plantea la necesidad imperiosa de mejorar la

coordinación de estos actores con la Administración central y ampliar su participación en los procesos de planificación.

¿Cómo ha contribuido este esfuerzo de planificación a la orientación a la lucha contra la pobreza de la cooperación española? Distintos estudios habían mostrado la tradicional falta de progresividad de la AOD española, en gran medida por su orientación a países de renta media, y la preeminencia de intereses de política exterior (Alonso y Tezanos 2005). Es aún pronto para responder a esta cuestión, aunque ésta parece haberse paliado en el transcurso de la última legislatura, si bien a costa de fragmentar los recursos entre un número mayor de países «prioritarios» en las diferentes categorías del Plan Director. En todo caso, entre el colectivo de países con pasado colonial español, la asignación resulta más progresiva (Tezanos 2006 y 2007).

El nuevo marco de planificación coloca a España en buena posición para ir aplicando los principios de las Declaraciones de Roma (2003) y de París (2005) sobre apropiación, alineamiento, armonización, corresponsabilidad y gestión orientada a resultados. En principio, ese esfuerzo de planificación responde a las prioridades de desarrollo de los países receptores de asistencia y a los ODM, por lo que deben facilitar el alineamiento de la cooperación española con esas prioridades, así como el diálogo y la armonización con otros donantes. No obstante, los DEP y los PAE son documentos adoptados unilateralmente, y la presunción de que serán coincidentes las prioridades del España como donante y las de los países «socios», puede no ser siempre correcta¹⁰.

Pese a ello, la aplicación de la Declaración de París y de los principios citados constituye un nuevo desafío para la cooperación española y requiere una adaptación importante de los marcos de planificación. Implicará el desarrollo de herramientas de programación operativas y de seguimiento y control, que se adapten a las necesidades de armonización con otros donantes, y de alineamiento con los planes de desarrollo y los sistemas de gestión de los receptores o «países socios». Ello supondría una mayor delegación de competencias y el fortalecimiento de las Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC) (Alcalde 2006). Implicará, además, un profundo cambio organizativo para adoptar un modelo de gestión orientada a resultados (Gudiño 2007).

Finalmente, hay que señalar que la aplicación de la Declaración de París debería conducir a un Plan Director 2009-2012, con notables diferencias respecto al actual. La exigencia planteada por esa Declaración en relación a la especialización geográfica y sectorial de los donantes, definida por los socios a partir de las «ventajas comparativas» que puedan caracterizar a España, deberá llevar a un Plan más estratégico y selectivo, que habrá de incorporar un enfoque de gestión por resultados más marcado.

LUCES Y SOMBRAS EN LA COHERENCIA DE POLÍTICAS

En su balance de la política de cooperación de 2006, en el ecuador de la legislatura, la secretaria de Estado de Cooperación Internacional, Leire Pajón, calificó la coherencia de políticas como «el desafío más importan-

te, y al mismo tiempo, el más difícil», recalando que es el ámbito en el que «[...] todavía nos queda terreno para avanzar en nuestro sistema de cooperación es en la coherencia de políticas públicas que tienen impacto en el desarrollo»¹¹.

Esas dificultades han sido muy perceptibles en estos años, hasta el punto de que, como era previsible, en este ámbito es donde se mantienen algunos de los problemas más difíciles que impiden pasar «de una política de ayuda a una política de desarrollo». Un ámbito en el que se han expresado con claridad los problemas de (in)coherencia de políticas ha sido el Consejo de Cooperación al Desarrollo, entre cuyas funciones se encuentra la elaboración de un informe anual de coherencia de políticas, que ha de someterse a la consideración del Congreso de los Diputados (Consejo de Cooperación al Desarrollo 2006). La elaboración del primer informe se prolongó durante año y medio (hasta julio de 2006) y el principal obstáculo fue la falta de coordinación del Gobierno, pues los distintos Ministerios acudían a las reuniones de trabajo de ese órgano con posiciones a menudo divergentes. Por ello, fue en el seno del Consejo donde el propio Gobierno logró establecer acuerdos entre Ministerios que tal vez debieran haberse logrado en el órgano dispuesto para ello (la Comisión Interministerial de Cooperación al Desarrollo).

A la postre, ese proceso expresaba el hecho, ampliamente conocido, de que la coherencia de políticas tiene una importante dimensión burocrática-institucional: las competencias están distribuidas entre distintos

Ministerios. Formalmente, la Ley de Cooperación asigna a la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, dependiente del MAEC, poderes muy amplios para dirigir la política de cooperación y promover la coherencia, pero en realidad su peso político, aunque creciente, hace difícil que pueda cumplir ese mandato frente a otros Ministerios con más peso institucional y burocrático, como Defensa o Economía y Hacienda.

No obstante, el Consejo ha valorado positivamente ese proceso. En la práctica, la elaboración de ese Informe de Coherencia ha sido un poderoso incentivo para introducir las cuestiones de desarrollo en las preocupaciones de otros departamentos ministeriales, y en un proceso paralelo entre Ministerios, ha promovido acuerdos en ámbitos en los que eso parecía difícil, como el comercio o el papel de las fuerzas armadas en la ayuda humanitaria. Es significativo, no obstante, que ese informe no haya sido debatido por la Comisión de Cooperación al Desarrollo del Congreso de los Diputados, y pese al mandato legal que define la periodicidad anual de dicho informe, hasta ahora sólo existe uno, y en septiembre de 2007 no se había iniciado aún la elaboración del segundo informe.

El examen de este asunto requiere detenerse, aunque sea brevemente, en estas cuestiones:

a) **Comercio.** En este ámbito, la existencia de la política comercial común traslada a la UE el marco de la coherencia de políticas. Y es necesario mencionar el fracaso de la Ronda de Doha, certificado por la propia OMC al declarar la suspensión *sine die* de

las negociaciones en julio de 2006. Sin entrar a debatir las causas de ese fracaso, hay que afirmar que buena parte de la responsabilidad recae en la negativa de los países industrializados a reducir los subsidios agrícolas y el proteccionismo agrario, al tiempo que se hacían amplias exigencias en cuanto al acceso al mercado de bienes no agrícolas o servicios, y en materias como propiedad intelectual, protección de inversiones o la apertura de los mercados de contratación pública. Aunque la mayor responsabilidad deba recaer en Estados Unidos, la posición negociadora de la UE también es una de las razones. En este marco, hay que recordar que España, antes y después del cambio de Gobierno, se ha alineado con las posiciones más proteccionistas. En los debates sobre coherencia, en el seno del Consejo de Cooperación, el Ministerio de Agricultura ha recordado que «el mandato de negociación de la UE en la OMC también es política del Gobierno», y constituye una «línea roja» que no se puede traspasar.

En cualquier caso, el fracaso de la Ronda de Doha no cierra esta cuestión, pues la UE está implicada en un buen número de negociaciones de acuerdos comerciales regionales o bilaterales en América Latina y en África. En particular, en los Acuerdos de Partenariado Económico (APE), que se negocian para sustituir las preferencias comerciales que benefician a los países del grupo África-Caribe-Pacífico (ACP), España ha adoptado posiciones que no reconocen la asimetría fundamental que existe entre ambas partes¹². En palabras de un informe de Intermón Oxfam (2007), puede estar «echando gasolina al fuego de la migración africana».

b) Deuda externa. El Consejo de cooperación ha destacado que, pese a los condicionantes del marco multilateral, se está produciendo una notable ampliación y mejora de la política española de deuda externa. Pero el elemento más importante es de orden normativo y refleja el papel decisivo que ha tenido el Parlamento a lo largo de esta legislatura. Se trata, en concreto, de la aprobación de la Ley Reguladora de la Gestión de la Deuda Externa, un texto que, aun no teniendo el apoyo de todos los grupos de la Cámara, expresa un amplio consenso y es, en conjunto, muy avanzado. Éste incluye, de manera expresa, el principio de Coherencia y lo desarrolla en sus disposiciones. Es importante señalar, no obstante, que en la tramitación parlamentaria del Proyecto de Ley se produjo un intenso debate parlamentario en el que estuvieron presentes, entre bambalinas, las visiones del Ministerio de Economía, más restrictivas, y de Asuntos Exteriores y Cooperación, más abiertas.

c) Créditos de Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD). La reforma de este instrumento es una vieja demanda de parte de los actores de la cooperación española; y el hecho positivo es que, además de compromiso electoral, ahora es política de Gobierno. Éste ha señalado, en distintas oportunidades, que en esta legislatura se establecerán nuevos instrumentos de apoyo a la internacionalización, diferenciados de los instrumentos de la AOD orientados al desarrollo¹³. Por otra parte, a las razones muchas veces esgrimidas contra el FAD se le ha sumado recientemente el compromiso adoptado en la Declaración de París de 2005, que insta a la supresión de la ayuda ligada y, desde la perspectiva de los intereses em-

presariales, se ha empezado a cuestionar un instrumento de carácter intervencionista, que puede desalentar la competitividad, en un contexto en el que se hacen necesarios otros instrumentos de apoyo a la internacionalización.

La paulatina reducción de la AOD canalizada como créditos FAD, refleja, tendencialmente, el declive de este instrumento, aunque la práctica de otorgar nuevos créditos a países altamente endeudados contradice los compromisos políticos en este ámbito. El elemento más relevante, sin embargo, es la obligación de presentar una propuesta de reforma antes del final de esta legislatura, que se incluyó como disposición transitoria primera en la Ley de Deuda Externa, antes mencionada.

d) Migración y co-desarrollo. Como se ha indicado, el Gobierno está tratando de diseñar una política global de inmigración, basada en un enfoque de derechos, tanto en España como en el marco de la UE, pese a que algunas de sus iniciativas, que han afectado a la ayuda, hayan respondido a un objetivo de «contención de crisis», guiado más por el nerviosismo suscitado por las encuestas de intención de voto que por una visión global y estratégica. A esa visión global responderían iniciativas como la Conferencia Euromediterránea sobre Migraciones, de 2006, la Conferencia Iberoamericana, convocada en julio de ese mismo año por la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), o las propuestas del Plan África. En el marco de la Alianza contra el Hambre y la Pobreza, España ha asumido la cuestión de las remesas y se ha elaborado un documento que, entre otras medidas, propone una mayor implicación de

la banca privada para reducir los costes de transacción, así como proyectos piloto de co-desarrollo en Ecuador y Marruecos¹⁴.

e) **Misiones militares en el exterior y ayuda humanitaria.** Con el cambio del titular en el Ministerio de Defensa, en 2006, se cerró una etapa en la que había proliferado el envío de contingentes militares para prestar ayuda de emergencia ante desastres de origen natural —*tsunami* asiático, terremoto de Pakistán— por razones, sobre todo, de visibilidad. Estas misiones planteaban conflictos competenciales —según la Ley de Cooperación, la decisión de enviar ese tipo de misiones compete al Ministerio de Asuntos Exteriores, y no al de Defensa— y, sobre todo, de coste-eficiencia, pues son extremadamente caras en relación a su equivalente civil.

Ahora bien, en la misión en Afganistán aparecen otro tipo de problemas referidos a la confusión de mandatos y funciones entre las fuerzas armadas y los actores humanitarios, que suponen un claro deterioro del «espacio humanitario», dañan el estatuto de imparcialidad y neutralidad de las ONG humanitarias y ello afecta negativamente a su capacidad de prestar asistencia y protección a los civiles.

El debate sobre estas cuestiones en el Consejo de Cooperación al Desarrollo ha sido muy difícil y ha mostrado que existen marcos doctrinales y jurídicos difíciles de compatibilizar: en particular, la doctrina OTAN, que aboga por el uso de la ayuda como instrumento de las operaciones de Cooperación Cívico-Militar (CIMIC) y de guerra psicológica para «ganar los corazones y las mentes» de la población, en el marco de estrategias contrainsurgentes; y la doctrina de la Ofici-

na de Coordinación de Asuntos Humanitarios y el Comité Permanente Inter-Organismos de Naciones Unidas (OCHA-IASC), desarrollada en colaboración con las principales ONG humanitarias, que aboga por una distinción clara de mandatos y funciones, sin perjuicio de que exista una coordinación estrecha entre actores militares y civiles, en el marco del respeto al Derecho Internacional Humanitario. En julio de 2006, con motivo del Informe de Coherencia, se logró un acuerdo de mínimos entre Exteriores y Defensa, que no dejó satisfecho a nadie, a pesar del desgaste provocado a sus promotores y partícipes, y será necesario seguir trabajando en este ámbito.

f) **Comercio de armas.** Aunque existe voluntad gubernamental para mejorar la regulación de esta actividad, mejorando los controles y la transparencia, España sigue siendo uno de los principales suministradores de munición de guerra —en ocasiones etiquetada como «munición de caza»— a países de África subsahariana.

En suma, se han registrado avances importantes en cuanto a los problemas que afectan a la coherencia interna de la propia política de cooperación, en lo que se refiere a instrumentos como la condonación de deuda o, en menor grado, los créditos FAD. Sin embargo, los avances han sido limitados en materia de comercio, en la articulación de la ayuda con las misiones militares en el exterior o en relación al comercio de armas. Si se toma como aproximación a la coherencia de políticas el denominado «índice de compromiso con el desarrollo», que además de ayuda contempla las políticas sobre comercio, inmigración o apoyo a misio-

nes de paz, entre otras variables, España es el país que más ha progresado desde 2001, pero su posición aún es más rezagada que la que le correspondería como mero donante de AOD¹⁵.

LA REFORMA DE LA AECI

Pieza clave de este ciclo de reformas es, sin duda, la reforma de la AECI. A través de ella, la Agencia deberá: afirmarse como una verdadera agencia de desarrollo; reforzar su estructura, incluyendo su red exterior; ganar autonomía y agilidad administrativa para poder aplicar un modelo de gestión por resultados; contar con mecanismos de contratación y asignación de recursos más flexibles; asegurar mecanismos adecuados para la transparencia y la rendición de cuentas; convertirse en una «organización de aprendizaje», capaz de retener recursos humanos con experiencia, mejorar su formación e incorporar los resultados del seguimiento y la evaluación; hacer un uso adecuado de las tecnologías de la información y la comunicación; y fortalecer su capacidad para la coordinación operativa de los actores de la cooperación. También permitirá reforzar las capacidades en ámbitos concretos, como la ayuda humanitaria, y fortalecer las dimensiones transversales de la cooperación, como el género o el medio ambiente.

Aunque en este periodo se han aumentado las plazas de personal en plantilla de la AECI y de las OTC, esa reforma debería resolver los problemas de precariedad laboral que se han ido creando en los últimos años; y permitir que sus técnicos puedan desarrollar una carrera profesional de cooperación al desa-

rrollo, que no se vea limitada a puestos intermedios, al quedar reservados los puestos de dirección a personal funcionario o al cuerpo diplomático.

Una reforma de tal magnitud ha requerido un proceso previo de consultas, negociación y cambio legislativo muy complejo, por lo que el retraso acumulado para darle inicio es comprensible, al menos en parte. En particular, ha sido preciso esperar a la aprobación de la Ley de Agencias y a complejas negociaciones con el Ministerio de Administraciones Públicas, que también han tratado de solventar las necesidades más urgentes de estabilización del personal. Sin embargo, ello ha dejado poco margen de tiempo para poder iniciar el proceso de reforma dentro de la legislatura. Un avance de su diseño se presentó en julio de 2007. Aún es difícil formular un juicio razonado al respecto, pues ha existido poca información respecto a su contenido y no se ha facilitado aún ningún documento que incluya su diseño detallado, a pesar de haber sido solicitado expresamente por varios miembros del Consejo de Cooperación al Desarrollo.

Existe preocupación por el contenido y alcance de la reforma y por los obstáculos que pueda encontrar en el camino. Se trata de una necesidad imperiosa, y una vieja aspiración de la mayoría de los actores del sistema español de ayuda, pero se enfrenta a la lógica incertidumbre de un periodo electoral y a fuertes resistencias corporativas por parte de sectores de funcionarios, los sindicatos y el cuerpo diplomático. El riesgo es que se quede a medias y no logre los objetivos antes enunciados, en particular, en cuanto a la reestructuración interna

de la AECI, la solución a los problemas de precariedad y de carrera profesional de su personal técnico, y la posibilidad de que modifique su cultura organizativa, muy enquistada, y se configure como una verdadera agencia de desarrollo, capaz de implantar un modelo de gestión orientado a resultados.

OTROS CAMBIOS EN EL MARCO POLÍTICO Y NORMATIVO

Este rápido balance no estaría completo sin mencionar otros cambios relevantes en la regulación de la cooperación española: en primer lugar, como parte de un modelo de relación basado en el consenso y la participación, se procedió a reformar la regulación del Consejo de Cooperación, devolviendo a las ONGD la capacidad de elegir a sus representantes y ampliando la representatividad y las competencias de este órgano, con la elaboración del Informe Anual del Informe de Coherencia. A lo largo de la legislatura, este órgano ha tenido una vida más activa y ha sido un valioso marco de debate, aunque su potencial no ha sido plenamente aprovechado y la resistencia de la Administración a la realización de dictámenes, por parte de este órgano, está devaluando su importancia.

En segundo lugar, se adoptó en 2005 un nuevo marco de relación con las ONGD a través de convenios, que pretenden: promover un marco de actuación más estratégico, pasar de un modelo burocrático de justificación de gastos a centrarse en los resultados, promover la transparencia y mejorar los mecanismos de evaluación y rendición de cuentas.

En tercer lugar, en junio de 2006 se aprobó el Estatuto del Cooperante, que era una vieja demanda del sector y un mandato de la Ley de Cooperación de 1998 (art. 38.2), que el anterior Gobierno ignoró. El Estatuto acaba con un largo periodo de indefinición, al establecer la naturaleza laboral y jurídica de esta figura, sus derechos y deberes y su relación con las ONG. La norma establece determinados derechos laborales; incluye un seguro colectivo, cofinanciado por la AECI, para cubrir riesgos laborales y gastos de enfermedad; y contempla medidas para facilitar la reincorporación laboral en el retorno. El Estatuto, no obstante, no cubre a todo el personal expatriado de la AECI, del que una parte está en situación precaria, a través de contratos administrativos o como personal local, y la Coordinadora de las ONGD considera que debería haber sido más amplio en ámbitos fiscales y en cuanto al régimen de la Seguridad Social aplicado.

LAS TAREAS A PARTIR DE 2008: AJUSTES EN LA POLÍTICA Y CULMINACIÓN DE LAS REFORMAS

Ante el nuevo periodo de Gobierno que se iniciará en 2008, la cooperación española se encuentra en un momento muy diferente al que se dio en 2004. El diseño general de la política está ya establecido y se inserta adecuadamente en los consensos internacionales, en cuya formación se ha empezado a participar activamente, como muestra la actuación española en la UE o el proceso de reflexión y las iniciativas adoptadas en cuanto a la cooperación con los países de renta intermedia o la aplicación de la Declaración de París.

Sin embargo, las reformas emprendidas por el actual Gobierno se encuentran en distintas fases de desarrollo y algunas están en una fase inicial de diseño o de aplicación, como ocurre con la reforma de la AECI. La legislatura ha mostrado que, pese al dinamismo mostrado por el Gobierno, existían muchos rezagos acumulados y, para aplicar las reformas necesarias y que se generen cambios duraderos, son necesarios plazos más prolongados que los cuatro años del periodo de Gobierno. Este desfase temporal entre el ciclo político y los requerimientos de las políticas —*politics* versus *policies*— es, como se señaló inicialmente, el dilema que define la situación actual y los retos que enfrentará la cooperación española y sus reformas ante el cambio de Gobierno en 2008. Las elecciones de 2008, como es natural, modificarán la excepcional combinación de factores favorables que ha caracterizado esta legislatura, ya que puede haber cambios significativos en las ideas, los programas, las políticas y las personas, que afecten a la continuidad y/o la orientación de las reformas.

En el próximo periodo, en consecuencia, la clave de la acción del Gobierno no se encuentra ya en la definición de los grandes objetivos de la política de cooperación o en la recuperación del consenso en el seno del sistema de ayuda. Es necesario, por el contrario, consolidar, afianzar, completar y, en algunos casos, introducir reajustes. En concreto, se requiere mantener el esfuerzo de aumento de la AOD, prestando atención a las partidas consolidadas en el presupuesto y aumentar la dotación de instrumentos, como los programas y proyectos y los «nuevos instrumentos», en los que, dada su reciente incorpora-

ción a las actuaciones de la AECI, es necesario seguir el proceso de aprendizaje institucional. En materia de cooperación multilateral, la publicación de la estrategia correspondiente a finales de 2007 permitirá un enfoque más selectivo y estratégico y exigirá mayores capacidades de seguimiento y evaluación. Instrumentos como el Fondo de Microcréditos requieren una profunda revisión y está pendiente la propuesta gubernamental de reforma del FAD. Será necesario también revitalizar el Consejo de Cooperación.

La coherencia de políticas constituye, de nuevo, un ámbito de actuación preferente. Esta legislatura ha permitido introducir esta cuestión, no sin resistencias, en la agenda gubernamental, pero el saldo en materia de comercio o construcción de la paz es poco satisfactorio y requerirá un compromiso político renovado, una actitud valiente ante otros Ministerios y un fuerte liderazgo e iniciativa política por parte de la persona que ocupe la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional.

Finalmente, aunque la cooperación española ha avanzado y mucho, en esta legislatura, también lo han hecho las demandas de un marco internacional definido, en gran medida, por la exigente agenda de la Declaración de París y el debate sobre la «arquitectura de la ayuda», cada vez más disfuncional para las políticas de desarrollo de los países receptores. Esta agenda impone profundos cambios en el próximo ciclo de planificación y en el nuevo Plan Director 2009-2012, y reformas institucionales, que habrán de ser incorporadas a la actuación de la Administración española, en particular, a una AECI que tiene ante sí la tarea de aplicar una reforma

que, al término de la legislatura, apenas está en fase de diseño y, a través del necesario refuerzo de los mecanismos de coordinación con los actores de la cooperación descentra-

lizada, cuya actuación también requiere cambios de hondo calado para poder sumarse a lo estipulado en la Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda.

BIBLIOGRAFÍA

Alcalde, Ana Rosa (2006): *Armonización en el marco de la cooperación española: algunas ideas para el debate*, Madrid, mimeo, Foro AOD FRIDE (accesible en <http://www.fride.org>).

Alonso, José Antonio (2001): «Hacia un modelo castizo de ayuda al desarrollo», *El País*, 2 de agosto, p. 21.

Alonso, José Antonio y Sergio Tezanos (2005): «La ayuda al desarrollo en España en 2004-2005», Intermón Oxfam, *La Realidad de la Ayuda, 2005-2006. Una evaluación independiente de la ayuda al desarrollo española e internacional*, Barcelona, Intermón Oxfam, pp. 7-51.

Alonso, José Antonio (dir.) (2007): *Cooperación con países de renta media*, Madrid, Editorial Complutense/ICEI.

Arenal, Celestino (2004): «La política exterior de España después de Irak», VV. AA., *Perspectivas Exteriores 2004. Los intereses de España en el Mundo*, Madrid, Política Exterior/FRIDE/Real Instituto Elcano, pp. 71-88.

Arias, Marta y Manuel Lorente (2004): «Créditos FAD: de nuevo en el punto de mira», VV. AA., *La realidad de la ayuda 2004-2005*, Barcelona, Intermón Oxfam, pp. 81-114.

Arias, Marta (2006): «El largo camino hacia la coherencia», contribución al Foro AOD de FRIDE (Accesible en <http://www.fride.org>).

Bengoa, Juana y José Moisés Martín (2006): «Un año de movilizaciones sociales contra la pobreza», Plataforma 2015 y más, *Los objetivos del milenio. Movilización social y cambio de políticas*, Madrid, La Catarata, pp. 51-68.

Consejo de Cooperación al Desarrollo (2006): *El cumplimiento del Principio de Coherencia de Políticas* (aprobado por el Consejo en su sesión plenaria de 18 de julio de 2006) (Accesible en <http://www.maec.es>).

Gudiño, Florencio (2007): «Una gestión basada en resultados para la Cooperación Española», *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, n.º 20.

Intermón Oxfam (2006): *Renovarse o morir. Porqué la reforma de los créditos FAD no puede esperar*, Madrid, Intermón Oxfam, informe 07.

Intermón Oxfam (2007): *100 días. Las negociaciones comerciales amenazan el compromiso de España con África*, Madrid, Intermón Oxfam, informe n.º 10, septiembre.

Marín, Ainhoa (2007): *Los acuerdos de asociación económica (EPAs) de al Unión Europa con África Subsahariana. Temas, actores, debates y recomendaciones para España*, Madrid, Fundación Alternativas/Fundación Carolina, octubre.

Martínez, Ignacio (2007): *La cooperación no gubernamental española en Perú*, Madrid, Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI), estudios e informes n.º 2 (accesible en <http://www.ucm.es/info/icei>).

Meyer, Stefan (2007): *La cooperación española para el desarrollo: ¿Aspiraciones hechas realidad?*, Madrid, FRIDE, documento de trabajo n.º 40, julio.

Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación/Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas (DESA) (2007): *Cooperación para el desarrollo con países de renta intermedia* (Documento presentado con

motivo de la Conferencia Intergubernamental sobre países de renta intermedia, Madrid, 1-2 de marzo de 2007), mimeo (Accesible en <http://www.ucm.es/info/icei>).

Olivié, Iliana y Alicia Sorroza (coords.) (2006): *Coherencia para el desarrollo: recomendaciones para España en materia económica*, Madrid, Real Instituto Elcano.

Olivié, Iliana (2007): *¿Es coherente España con el desarrollo de Senegal?*, Madrid, Instituto Elcano, Documento de Trabajo 5/2007.

Sanahuja, José Antonio (2005): «Multilateralismo y desarrollo en la cooperación española», Intermón Oxfam, *La Realidad de la Ayuda, 2005-2006. Una evaluación independiente de la ayuda al desarrollo española e internacional*, Barcelona, Intermón Oxfam, pp. 113-158.

Sanahuja, José Antonio (2006): «Balance y perspectivas de un ciclo de reformas. La política de cooperación española, de 2004 a 2006», Plataforma 2015 y más, *Los objetivos del milenio. Movilización social y cambio de políticas*, Madrid, La Catarata, pp. 69-104.

Sanahuja, José Antonio (2007): «¿Más y mejor ayuda? La Declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo», en Manuela Mesa (coord.), *Guerra y conflictos en el Siglo XXI: Tendencias globales. Anuario 2007-2008 del Centro de Educación e Investigación para la paz (CEIPAZ)*, Madrid, CEIPAZ, pp. 71-101.

Soletto, Ignacio (coord.): *Objetivos de desarrollo del milenio: una responsabilidad compartida*, Madrid, Fundación Carolina/Siglo XXI.

Tezanos, Sergio (2006): «¿Es progresiva la distribución geográfica de la ayuda española?», José Antonio Alonso (coord.). monográfico «El debate sobre la eficacia de la Cooperación Española al Desarrollo en la actualidad», *Colección Escuela Diplomática*, n.º 10, pp. 131-166.

Tezanos, Sergio (2007): *The geographical allocation pater of spanish aid*, s.l., ICEI/Queen Elizabeth House (mimeo).

Vera, José María Vera: «Cuatro años perdidos para la política de cooperación. Balance de la legislatura y propuestas para el nuevo calendario electoral», VV. AA., *La realidad de la ayuda 2003-2004*, Barcelona, Intermón Oxfam, pp. 67-83.

NOTAS

1. Para una valoración crítica de la segunda legislatura del Gobierno del Partido Popular, véase Alonso (2001), Vera (2004) y Sanahuja (2006).

2. En particular, los modelos de toma de decisiones en política exterior centrados en el Estado, elaborados en los años sesenta por Graham Allison, o los modelos de «gobernanza multinivel» aplicados al caso europeo por Gary Marks y Liesbeth Hooghe, entre otros.

3. Para un examen más detallado sobre la matriz «neocon» y «cosmopolita» representada respectivamente por el PP y el PSOE, véase Arenal (2004) y Sanahuja (2006).

4. En particular, las impulsadas por la Alianza Española contra la pobreza, véase al respecto el análisis de Bengoa y Martín (2006).

5. En particular, las aportaciones, no necesariamente coincidentes, de Anthony Giddens, Ulrich Beck, David Held, o Mary Kaldor.

6. Véase Peru Egurbide, «Todo dinero es poco frente a la penuria migratoria», *El País*, 16 de octubre de 2006, p. 26. «La aventura africana de Caldera», *El País*, 29 de julio de 2007, p. 23. Un enfoque más amplio, aplicado al caso de Senegal, en Olivié 2007.

7. En la IV Conferencia de Embajadores, en septiembre de 2006, el propio ministro de Economía, Pedro Solbes, expresó, a puerta cerrada, sus reservas al rápido aumento de la AOD, alegando que ello puede suponer problemas de absorción en los destinatarios. Véase «Solbes ve peligrosa una subida tan rápida de la ayuda española al desarrollo», *ABC*, 6 de septiembre de 2006.

8. En esta sección se han tenido presentes dos textos adoptados por el Consejo de Cooperación al Desarrollo. Por un lado, el Dictamen sobre el Plan Director, aprobado por unanimidad en enero de 2005; y la Expresión de Opinión sobre el Proceso de Planificación de la cooperación española, aprobada por asentimiento en julio de 2006, elaborada por los vocales José Antonio Alonso y José María Medina.

9. El estudio en el que se ha basado la posición española es el dirigido por Alonso (2007). Véase también el documento presentado a la Conferencia, en el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (2007), disponible en <http://www.ucm.es/info/icei>.

10. Para una discusión más amplia de las limitaciones de la Declaración de París, véase Sanahuja (2007).

11. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisión de Cooperación al Desarrollo, n.º 612, 20 de junio de 2006, p. 8 y 23. Para una visión más general, véase Arias (2006). También Olivé y Sorroza (2006), aunque ésta se circunscribe al ámbito económico.

12. Marín (2007). Véase también Soledad Gallego-Díaz, «Alguien debería advertir a Comercio», *El País*, 28 de septiembre de 2007, p. 24.

13. Véase la comparecencia del ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Miguel Ángel Moratinos, en la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso, en el Diario de Sesiones n.º 24, 19 de mayo de 2004; y la comparecencia ante la Comisión de Cooperación al Desarrollo del secretario de Estado de Comercio, Pedro Mejía, en el Diario de Sesiones n.º 74, 14 de septiembre de 2004.

14. Véase la intervención del ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Miguel Ángel Moratinos, en la Conferencia de París sobre fuentes innovadoras de financiación del desarrollo, 1 de marzo de 2006.

15. Disponible en <http://www.cgdev.org>.